

Bør bindende folkeavstemninger innføres i det norske politiske system?

Adelheid Huuse

Hovedfagsoppgave

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Vår 2005

Innhold

INNHold.....	3
1. INNLEDNING.....	6
1.1 TEMA OG BAKGRUNN.....	6
1.2 PROBLEMSTILLING: BINDENDE FOLKEAVSTEMNINGER?	7
1.3 BEGREPET FOLKEAVSTEMNING.....	8
1.4 FORSKNINGSDESIGN	13
1.5 DATA OG KILDER	16
1.6 DISPOSISJON.....	19
2. GRUNNLOVSFORSLAG OM FOLKEAVSTEMNINGER.....	21
2.1 INNLEDNING.....	21
2.2 PERIODEN 1892 TIL 1940.....	21
2.2.1 <i>Grunnlovsforslagene</i>	21
2.2.2 <i>Partistandpunkt og kjennetegn ved perioden</i>	24
2.3 PERIODEN 1945 TIL MIDTEN AV 1970-TALLET	27
2.3.1 <i>Grunnlovsforslagene</i>	27
2.3.2 <i>Partistandpunkt og kjennetegn ved perioden</i>	29
2.4 PERIODEN FRA SLUTTEN AV 1970-TALLET TIL 2004	31
2.4.1 <i>Grunnlovsforslagene</i>	31
2.4.2 <i>Partistandpunkt og kjennetegn ved perioden</i>	33
3. ARGUMENTER I NORSK POLITISK DEBATT	36
3.1 INNLEDNING.....	36
3.2 DEMOKRATISKE PRINSIPPER OG LEGITIMITET	37

3.3	PARLAMENTARISME OG OPPLØSNINGSRETT.....	38
3.4	DIREKTE OG REPRESENTATIVT DEMOKRATI.....	40
3.5	POLITISKE PARTIER OG VELGERE	43
3.6	ÉN MANN ÉN STEMME-PRINSIPPET OG DEN NORSKE VALGORDNINGEN	43
3.7	FORVENTET VALGDELTAKELSE	45
3.8	POLITISK OG KONSTITUSJONELT ANSVAR	46
3.9	POLITIKERE, VELGERE, SUNN FORNUFT OG POLITISK OPPDRAGELSE.....	48
3.10	SAKSBEGRENSNINGER OG MINORITETSVERN	51
3.11	KONSERVATIVT ELLER RADIKALT VIRKEMIDDEL.....	53
3.12	VALGKAMPENS VIRKNINGER.....	55
3.13	PROSEDYREDEBATT, BINDENDE OG RÅDGIVENDE FOLKEAVSTEMNINGER.....	56
4.	FOLKEAVSTEMNINGSREGLER I DET NORSKE POLITISKE SYSTEM.....	64
4.1	DEN NORSKE DEBATTEN OM FOLKEAVSTEMNINGER.....	64
4.1.1	<i>Forslag og argumentasjon</i>	<i>64</i>
4.1.2	<i>Opposisjon/posisjon-tesen.....</i>	<i>65</i>
4.1.3	<i>Strategisk bruk av kommunikativ atferd</i>	<i>68</i>
4.2	ARGUMENTER FOR OG MOT FOLKEAVSTEMNINGER.....	70
4.2.1	<i>Argumentasjon i de norske debattene og i faglitteraturen.....</i>	<i>70</i>
4.2.2	<i>Hyppigere bruk av folkeavstemninger.....</i>	<i>72</i>
4.2.3	<i>Folkeavstemninger og det representative demokrati.....</i>	<i>74</i>
4.2.4	<i>Folkeavstemninger, parlamentarisme og oppløsningsrett.....</i>	<i>77</i>
4.2.5	<i>Demokrati, deltakelse og legitimitet.....</i>	<i>78</i>
4.2.6	<i>Politisk kompetanse og evne til å ta gode beslutninger.....</i>	<i>82</i>

4.2.7	<i>Ansvar</i>	88
4.3	MORALSKE SPØRSMÅL OG MINORITETSRETTIGHETER.....	90
4.3.1	<i>Ett nytt argument</i>	90
4.3.2	<i>John Rawls' første prinsipp: Like rettigheter</i>	91
4.3.3	<i>Folkeavstemninger i moral- og rettighets spørsmål</i>	93
4.3.4	<i>Moralske spørsmål og minoritetsrettigheter i Norge</i>	99
4.4	RÅDGIVENDE OG BINDENDE FOLKEAVSTEMNINGER	104
4.4.1	<i>Prosedyredebatten</i>	104
4.4.2	<i>Politikere og velgere i utakt?</i>	106
4.4.3	<i>Inkonsistens og skinnargumentasjon</i>	107
4.4.4	<i>Flertallets størrelse</i>	109
4.4.5	<i>Dagens ordning sammenlignet med andre muligheter</i>	112
4.4.6	<i>Problemstillinger knyttet til Grunnlovens §§93 og 112</i>	117
5.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	121
	KILDELISTE	127
	APPENDIKS 1 - PARTIFORKORTELSER	131
	APPENDIKS 2 – TABELL OVER NORSKE GRUNNLOVSFORSLAG	132
	APPENDIKS 3 – RELIGIØSITET	134

1. Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

I Norge har det blitt avholdt seks nasjonale folkeavstemninger. De to første ble avholdt i 1905, en for å bekrefte oppløsningen av unionen med Sverige¹, den andre for å bestemme statsformen². I 1919 ble et alkoholforbud innført ved hjelp av folkeavstemning, men opphevet igjen etter en ny folkeavstemning i 1926. Neste folkeavstemning kom først i 1972 og dreide seg om norsk EF-medlemskap. Det samme gjorde også den siste folkeavstemningen i 1994.

Grunnloven inneholder ingenting om folkeavstemninger selv om det har blitt gjort en rekke forsøk på å innføre slike regler. Gjeldende praksis er at “folkets råd [kan] innhentes i spørsmål som faller inn under Stortingets myndighetsområde” (Bjørklund 1997:26). Siden folkeavstemninger ikke er hjemlet, har de avholdte folkeavstemningene formelt kun vært rådgivende. Dette innebærer at Stortinget ikke er juridisk bundet av et resultat, og dermed i teorien står fritt til å gjøre vedtak i strid med velgernes råd. Praksisen med rådgivende folkeavstemninger har gitt opphav til en egen prosedyredebutt omkring vektingen og tolkningen av resultatet. Flertallet av stortingsrepresentantene har ved alle folkeavstemningene ansett at de har vært moralsk forpliktet til å følge flertallet, uansett størrelse, men noen har hatt et annet syn. Ved den siste avstemningen i 1994 var det to partier som mente at folkeavstemningen også formelt skulle anses som rådgivende, og det ble lansert to forskjellige løsninger. Sosialistisk Venstreparti (SV³) vedtok at de skulle stille et krav til flertall både blant fylker og avgitte stemmer før de ville stemme for norsk EU-medlemskap. Senterpartiet (Sp) oppga ingen klare retningslinjer for vekting av resultatet, men ga uttrykk for at de hadde til hensikt å foreta en vurdering ut fra flere ulike forhold som blant annet flertallets størrelse, valgoppslutningen, fordelingen av stemmer både geografisk og i sosiale grupper og valgkampen (Bjørklund 1997:29). Denne uenigheten om vektingen av

¹ 7.juni-vedtaket

² Monarki eller republikk

³ Forkortninger av partinavn, se appendiks 1

folkeavstemningsresultat innenfor den nåværende ordningen har så langt ikke ført til politisk krise, siden et folkeavstemningsresultat aldri har blitt satt til side av Stortinget. Men kimen til en potensiell fremtidig konflikt er til stede. Det er særlig i forhold til legitimitet det vil kunne oppstå problemer dersom et flertall i en folkeavstemning skulle bli satt til side av Stortinget. Ikke bare vil dette gjelde legitimiteten til avgjørelsen i den enkelte saken, men til hele det politiske systemet. Legitimitet er det samme som det folk vil kunne akseptere, men man behøver ikke være enig i en beslutning for at den skal være legitim. Så lenge vedtaket ikke krenker grunnleggende holdninger til rettferdighet og rimelighet, kan den føles legitim også for motstanderne. Beslutningsprosessen i seg selv spiller derfor en rolle for legitimiteten (Wyller 1992:17).

1.2 Problemstilling: Bindende folkeavstemninger?

Siden det som vist er knyttet noen uklarheter og potensielle problemer til den gjeldende praksisen med rådgivende folkeavstemninger vil det her bli drøftet *om det bør innføres en adgang til å bruke bindende folkeavstemninger* i det norske politiske system.

Det å eventuelt skulle innføre regler i Grunnloven som åpner for bruk av bindende folkeavstemninger reiser flere delspørsmål som må avklares. Noen av disse problemstillingene er mindre knyttet til folkeavstemningenes juridiske status som rådgivende eller bindende, mens andre mer spesifikt kan sies å hefte ved bestemte folkeavstemningsformer. Bare det å rent formelt skulle hjemle regler for folkeavstemninger, uansett i hvilken form, reiser egne problemstillinger som må belyses. Dette siden Norge er et representativt demokrati, og folkeavstemningsregler vil tilføre Grunnloven et element av direkte demokrati. Eventuelle konsekvenser av slike regler for det politiske systemet må derfor gjennomgås. Det må også undersøkes nærmere om velgerne vil kunne ta på seg et større politisk ansvar enn det de nå har, eller om politiske vedtak best ivaretas i de representative organene. Dersom folket gis direkte beslutningsmyndighet, må det også ses nærmere på muligheten for at kan utarte til et flertallstyranni og være en trussel mot minoritetsrettigheter. Eventuelle nye regler for folkeavstemninger må også belyses i sammenheng med den gjeldende ordningen og dennes eventuelle sterke og svake sider.

Det er bare regler som må hjemles i Grunnloven og derfor dreier seg om

grunnleggende aspekter ved det norske politiske system på sentralt nivå som vil bli berørt i det videre. Kommunale og andre regionale folkeavstemninger vil derfor ikke bli kommentert.

Regler for nasjonale folkeavstemninger har blitt debattert av Stortinget i mer enn 100 år⁴. Men ingen av grunnlovsforslagene har oppnådd grunnlovsmessig flertall (2/3 flertall). Drøftingen av problemstillingen vil derfor ta utgangspunkt i den politiske debatten som har vært, og på den måten også belyse grunnene til at ingen annen løsning enn den nåværende har vunnet frem.

1.3 Begrepet folkeavstemning

Folkeavstemninger finnes i en rekke variasjoner, og begrepet kan derfor kun regnes som en paraplybetegnelse på flere forskjellige situasjoner som bare har den overfladiske likheten at folket får delta direkte i en beslutningsprosess. De forskjellige folkeavstemningsformene fører også med seg forskjellige konsekvenser. Flere av variantene har egne betegnelser, men bruken av disse benevnelsene varierer til dels fra land til land, i tillegg til at de også ofte brukes ulikt i faglitteraturen. Det ser derfor ikke ut til at det eksisterer noen universell folkeavstemningsterminologi som det går an å støtte seg til (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:3). I stedet ser det heller ut til at forskere som skriver om folkeavstemninger bruker sine egne betegnelser (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:8). I det videre vil de viktigste formene for folkeavstemninger, med utgangspunkt i definisjoner gitt i faglitteraturen, bli gjennomgått. Det vil da bli forsøkt å gi de forskjellige typene mer forklarende norske betegnelser.

For det første er det forskjell på folkeavstemninger som er hjemlet i en grunnlov, og de som ikke er det. Folkeavstemninger som gjennomføres uten hjemmel kalles *ad hoc* eller frivillige folkeavstemninger. Slike blir gjerne brukt som et *ad hoc*-instrument for å løse en konflikt som ikke har latt seg løse innenfor det representative system (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:6). Denne typen avstemninger kan formelt ikke anses som annet enn rådgivende siden Stortinget ikke kan gi fra seg noe av sin lovgivningsmakt uten at dette er hjemlet i Grunnloven.

⁴ Det aller første forslaget ble fremmet i 1892 (Dok.nr.124 for 1892 s. 77)

Regulerte folkeavstemninger finnes i en rekke forskjellige former. For å skille mellom kan man for det første se på hvem som sitter på initiativet til å sette i dem i gang. Dette blir også oppfattet som et svært sentralt punkt i annen litteratur (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:8-9). Initiativet til å sette i gang folkeavstemninger kan ligge hos statsoverhodet, enten regjeringen, presidenten eller til og med kongen. Men i de fleste tilfellene er det nasjonalforsamlingen som sitter på initiativet. Hva slags flertall som må til for å vedta en folkeavstemning varierer. Det kan være alt fra krav om kvalifisert flertall til simpelt flertall, eller til og med at et mindretall har fått slik kompetanse. Initiativet til folkeavstemning kan også ligge hos velgerne, det såkalte folkeinitiativet, der det stilles krav om et bestemt antall underskrifter før en slik kan avholdes. Folkeinitiativ kan anta to former, enten direkte eller indirekte. Direkte folkeinitiativ betyr at et forslag støttet av et bestemt antall innbyggere legges ut til folkeavstemning uten at et mellomliggende ledd, som for eksempel en nasjonalforsamling, kan gjøre endringer i det. Indirekte folkeinitiativ gir derimot de representative organene mulighet til å debattere forslaget fra velgerne, og også gjøre endringer i innholdet og ordlyden før det legges ut til folkeavstemning (Suksi 1993:8-9).

Bjørklund definerer det direkte og indirekte folkeinitiativet noe annerledes. Direkte folkeinitiativ er etter hans definisjon når velgerne, eller rettere sagt de av velgerne som står bak initiativet, selv utformer det temaet folkeavstemningen skal dreie seg om. Indirekte initiativ er når velgerne kan appellere en sak til folkeavstemning etter at den har vært til behandling i ett av de politiske organene (1997:23-24). Det er likheter mellom de to definisjonene, men det er særlig ved det indirekte folkeinitiativet det er forskjeller siden Suksi og Bjørklunds definisjon dekker to forskjellige situasjoner. En definisjon på indirekte folkeinitiativ som omfatter alle situasjoner vil være å sette dette som en samlebetegnelse på alle folkeinitiativ som ikke kan defineres klart som et direkte folkeinitiativ, altså hvor folket selv tar opp en sak uavhengig av hva som eventuelt måtte være vedtatt i politiske organ, og hvor de politiske organene ikke har noen makt til å endre på, eller stoppe initiativet etter at tilstrekkelig antall underskrifter er samlet inn.

Fire betegnelser som ofte blir brukt i faglitteraturen er referendum, plebisitt, fakultative folkeavstemninger og folkeinitiativ. Referendum er en internasjonal betegnelse på folkeavstemninger, og dette begrepet blir av Bjørklund definert slik; "Referendum innebærer at et vedtak blir lagt

fram for folket, som har mulighet for å akseptere eller forkaste” (1997:25). I det videre vil kun det norske ordet *folkeavstemning* bli brukt. De tre andre betegnelse vil kunne falle inn under definisjonen av referendum, og dette må derfor ses på som en paraplybetegnelse for alle typer. Folkeinitiativ er allerede nevnt og forklart, og begrepet er nyttig å skille denne formen fra andre typer folkeavstemninger.

Plebisitt kan defineres på flere måter.

Suksi bruker begrepet om ad hoc eller frivillige folkeavstemninger (1993:10). Etter en slik definisjon vil alle de norske folkeavstemningene kunne karakteriseres som plebisitter. En annen definisjon er at plebisitter er det samme som bekreftende folkeavstemninger. Det vil si at vedtaket i realiteten er truffet før folkeavstemningen, og at velgerne gjennom denne kun strør sand på beslutningen som allerede er fattet. I en demokratisk kontekst kan en slik folkeavstemning anses som en tillitsvotering overfor Regjeringen heller enn en reell votering over en bestemt sak. Dersom velgerne sier nei til kan dette oppfattes som like mye å være en mistillitserklæring til styresmaktene som en avvisning av selve vedtaket (Bjørklund 1997:26-27). Folkeavstemningen om unionsoppløsningen i 1905 blir etter dette å anse som en plebisitt, siden vedtaket var fattet før folkeavstemningen. Statsminister Michelsen hadde også satt sin stilling inn på et ja, altså stilt et kabinettsspørsmål til folket (Bjørklund 1997:68). Det samme gjorde Gunnar Knudsen foran alkoholavstemningen i 1919 og Trygve Bratteli ved EF-avstemningen i 1972. Men sistnevnte fikk ikke medhold av velgerne, og gikk av (Bjørklund 1997:39). Plebisitt brukes også som betegnelse på udemokratiske folkeavstemninger i totalitære stater, og har blant annet blitt brukt av både Napoleon og Hitler for å gi skinn av folkelig støtte til deres vedtak (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:4). Betegnelsen blir også brukt om territorielle folkeavstemninger, når folket i bestemt område stemmer direkte over sin fremtidige nye internasjonale og juridiske status, som for eksempel å avgjøre om man skal bli en egen stat (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:3-4). Den første folkeavstemningen i 1905 blir også etter denne definisjonen å regne som en plebisitt. Siden ordet plebisitt kan tillegges så mange forskjellige betydninger, kommer det ikke til å bli brukt i det videre.

Fakultative folkeavstemninger blir også mye brukt, men her er det større klarhet omkring begrepet. En fakultativ folkeavstemning kommer etter at et kvalifisert krav er innfridd, helst ut fra en bestemmelse i en grunnlov. Regler i grunnloven kan for eksempel sette krav til hvor mange medlemmer av nasjonalforsamlingen som må gå inn

for det, før en folkeavstemning kan iverksettes. Dette kan være enten kvalifisert flertall, simpelt flertall eller et mindretall av en bestemt størrelse, slik det er etter den danske grunnlovens §42 (Bjørklund 1997:25). De fakultative folkeavstemningene blir også i litteraturen beskrevet som *optional*, altså valgfrie. Dette siden det kreves en aktiv handling/aktivt vedtak fra en aktør for at en folkeavstemning kan finne sted. Slike avstemninger skal ikke blandes sammen med de frivillige folkeavstemningene, som i og for seg også krever et aktivt vedtak, men hvor dette ikke er hjemlet (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:6). Dessverre finnes det ingen norske ord som på en god måte kan erstatte fakultativ, og det er derfor vanskelig å komme utenom denne betegnelsen.

Det er også andre aspekter som skiller folkeavstemninger. Frivillige og fakultative folkeavstemninger står i motsetning til de obligatoriske. I det siste tilfellet er det formelt ingen som tar initiativet til folkeavstemningen. En obligatorisk folkeavstemning finner sted når en gitt situasjon foreskrevet i grunnloven inntreffer (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:6). Her er politikerne underlagt tvang. Men en viss frihet har de likevel utvilsomt, siden det som oftest er de som er årsaken til at den gitte situasjonen inntreffer. Grunnlovsendringer er i flere land underlagt obligatoriske folkeavstemninger, som for eksempel i Danmark (Bjørklund 1997:25). Der kan man ikke endre grunnloven uten at folket har gitt sitt samtykke til endringen, men politikerne kan på sin side hindre at en obligatorisk folkeavstemning trer i kraft ved å unngå og ta opp forslag om grunnlovsendringer.

Et annet skille går, som tidligere vist, mellom juridisk bindende og formelt rådgivende folkeavstemninger. Da er det ikke lenger fokus på hva som utløser en folkeavstemning, men på konsekvensene, det vil si det som skjer i etterkant (Bjørklund 1997:28). Det er verdien/vektingen av folkeavstemningsresultatet som utgjør forskjellen. En folkeavstemning er bindende der styresmaktene er juridisk bundet av resultatet og må handle deretter. I en rådgivende eller konsultativ folkeavstemning har de politiske organene formelt det siste ordet, avstemningsresultatet er bare et råd, som disse kan velge å følge eller se bort fra. Likevel har de fleste rådgivende folkeavstemningene blitt sett på som reelt bindende, mens bindende folkeavstemninger i noen tilfeller åpner for en viss parlamentarisk manøvrering i etterkant (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:6). Rådgivende folkeavstemninger opptrer stort sett der hvor regler for folkeavstemninger er fraværende (Bjørklund 1997:28). Samtidig

finnes det eksempler på at denne formen er hjemlet, som i Sverige (Bjørklund 1997:89). Vektingen av slike folkeavstemninger har som nevnt i introduksjonen blitt gjenstand for mye diskusjon. Et syn som har blitt fremmet i tilknytning til dette er at status quo skal tillegges større vekt enn stemmer for endring, noe som har gitt opphav til betegnelsen *semi-desisive* eller *semi-konsultative* folkeavstemninger. Dette betyr at folkeavstemningen er bindende dersom velgerne forkaster forslaget, mens politikerne står fritt til å tolke resultatet dersom avstemningen viser et flertall for endring (Bjørklund 1997:29-30).

Det kan også gjøres en sontring etter i hvilken del av den politiske vedtaksprosessen folkeavstemningen inntreffer. Bjørklunds definisjon av direkte og indirekte folkeinitiativ er gjort på bakgrunn av et slikt skille, og det kan derfor også kalles vedtaksfremmende eller vedtakskontrollerende initiativ (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:11). Den siste formen blir et slags folkelig veto, som velgerne selv har mulighet til å utløse. En slik inndeling kan også gjøres der ett av de politiske organene sitter på initiativet til å sette i gang en folkeavstemning. Det betyr enten en vedtaksfremmende folkeavstemning, hvor folkeavstemningen etter initiativ fra ett av de politiske organene kommer forut for den formelle behandlingen av den gjeldende saken. Eller en vedtakskontrollerende folkeavstemning hvor folkeavstemningen kommer etter at en sak er ferdig behandlet, enten vedtatt eller forkastet, i de politiske organene (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:11). I det siste tilfellet gis folket kun en vetorett overfor de politiske organenes vedtak, de kan enten strø sand på vedtaket, og dermed gi det økt legitimitet, eller de kan avvise det. Men det er i dette tilfellet ikke rom for endringer eller kompromissløsninger. Inndelingen mellom vedtaksfremmende og vedtakskontrollerende folkeavstemninger blir av Uleri sett på som ett av de aller viktigste (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:10-11). Andre forfattere legger som oftest mindre vekt på slike sontringer. Samtidig er det klart at det utgjør store forskjeller ettersom hvor i den politiske vedtaksprosessen velgerne får slippe til. Dess tidligere i prosessen de får delta, desto større makt får de, og dess mindre rolle får politikerne spille i den gjeldende saken. Mest makt vil folket derfor ha dersom det finnes regler for direkte folkeinitiativ. Politikerne vil ha størst kontroll ved vedtakskontrollerende folkeavstemninger, hvor de politiske organene bestemmer hva folket skal få stemme over og når.

Det er også mulig å gjøre en tematisk inndeling av folkeavstemninger etter hvilke type saker det stemmes over. Butler og Ranney har delt

inn i fire kategorier etter hvilke saker de har observert at oftest blir gjort gjenstand for folkeavstemninger. For det første gjelder dette grunnlovssaker, enten ved at det stemmes over en helt ny grunnlov eller endringer i den eksisterende. Territorielle spørsmål blir for det andre ofte avgjort ved folkeavstemninger. Et tredje tema som har blitt gjenstand for en rekke folkeavstemninger er moralske spørsmål. Alle andre saker utgjør en siste samlekategori (1994:2-3).

1.4 Forskningsdesign

Problemstillingen gir en indikasjon på den videre tilnærmingen til temaet folkeavstemninger. Siden det dreier seg om hvordan noe bør være, er problemstillingen et normativt spørsmål (Hellevik 1997:391). Argumenter for og mot en grunnlovshjemling av bindende folkeavstemninger kommer derfor til å bli drøftet opp mot hverandre. I og med at det er en eventuell endring av reglene for bruk av folkeavstemninger i det norske politiske system som skal drøftes, vil analysen først og fremst ta utgangspunkt i foreslåtte grunnlovsforslag og argumentasjon hentet fra den norske politiske debatten. Det synes mindre fruktbart å drøfte en slik problemstilling dersom det ikke skulle tas hensyn til historien bak og debatten tidligere, og dermed ikke komme til å belyse grunnene til at folkeavstemninger ikke tidligere har blitt hjemlet, selv om dette har blitt forsøkt en lang rekke ganger.

En historisk gjennomgang av alle grunnlovsforslag, politiske argumenter fra debatter, utredninger og partiprogrammer som dreier seg om folkeavstemninger vil derfor være det empiriske utgangspunktet. Det er her snakk om bruk av historiske kilder, det vil si produkter av menneskelig aktivitet (Dahl 1997:32). Kildene vil både kunne tolkes på bakgrunn av den historiske virkeligheten på det gitte tidspunktet, og gi kunnskap om de forskjellige holdningene til folkeavstemninger som er uttrykt. Det er i dette tilfellet først og fremst snakk om offentlige institusjonelle kilder, og de vil bli tolket som produkter av kollektiv virksomhet (Dahl 1997:44). I stortingsdebattene fremmer enkeltrepresentanter sitt syn på talerstolen, men utsagnene vil stort sett bli tolket som oppfatningen og holdningen til partiet representanten tilhører. Det er klart at dette ikke alltid vil være tilfelle, siden det har hendt at partier har fristilt sine representanter i visse saker. Men alt i alt, og særlig når

det gjøres en sammenligning mellom representantenes utsagn og partiets slik det fremkommer i komitéinnstillinger og partiprogrammer fra samme tid, viser det seg å være stort samsvar mellom ytringene til enkeltrepresentantene og deres respektive partiers syn på folkeavstemninger. Kildene har også

blitt gjennomgått og behandlet av andre forfattere, men de har da blitt tolket på bakgrunn av andre typer problemstillinger enn den som ligger til grunn her. Det har derfor blitt vurdert som viktig å hente empirien rett fra primærkildene i stedet for fra sekundærkilder, for å sikre at viktig informasjon ikke blir oversett. Feilmulighetene øker også gjerne sterkt med antallet mellomledd (Dahl 1997:75). De samtidige kildene har derfor blitt foretrukket. Særlig har stortingsreferatene vært viktige, siden de er direkte avskrift av det som ble sagt i stortingssalen, uten at noe er utelatt eller fortolket av dem som skrev det ned. Partiprogrammene vil også være blant kildene, og det vil i tolkningen av disse bli tatt utgangspunkt i Manifesto-gruppens funn for hvordan politiske partier vektlegger saker i programmene (Budge, Budge et. al. 2001:85-86).

Problemstillingen er et normativt spørsmål som stilles på bakgrunn av en påstand om at dagens ordning med frivillige rådgivende folkeavstemninger er problematisk. I dette ligger det da også en antagelse om at regler for bindende folkeavstemninger kan være en løsning på de potensielle problemer knyttet til den nåværende ordningen. Med dette utgangspunktet får analysen et deduktivt preg, hvor holdbarheten til påstanden blir testet opp mot alternative synspunkter (Hellevik 1997:56). Analysen vil også i stor grad være basert på tidligere forskning omkring folkeavstemninger og mer teoretiske resonnementer, noe som igjen styrker det deduktive preget (Hellevik 1997:73). Tilnærmingen har vært av mer induktiv art når det gjelder gjennomgangen av datagrunnlaget. Empirien er gransket uten at det på forhånd har blitt lagt noen føringer eller blitt gjort noen betraktninger om hva som forventes å bli funnet (Hellevik 1997:74-75).

De empiriske funnene vil bli belyst på forskjellige måter i analysen. For det første vil det bli satt lys eventuelle motiver og taktiske overveininger som ligger bak standpunktene til og de forskjellige argumentene som brukes for og mot folkeavstemninger. Dette vil bli gjort ved at partienes handlinger blir testet mot den såkalte Opposisjon/posisjon-tesen, som tar utgangspunkt i at folkeavstemninger vanligvis er opposisjonens våpen mot makthaverne (Bjørklund 1997:47). Bruk av

skinnargumentasjon, som er bruk av upartiske argumenter som sammenfaller med aktørenes egeninteresse, vil også bli drøftet (Elster 1992:118-119). Teoriene vil det bli gjort nærmere rede for i analysekapittelet.

De viktigste argumentene og de foreslåtte folkeavstemningsreglene vil for det meste bli drøftet opp mot funn og analyser man finner i faglitteraturen på området, både norsk og internasjonal. Mange argumenter for og mot folkeavstemninger er grundig drøftet i faglitteraturen, både rent teoretisk og gjennom komparative analyser av flere land. Det finnes et rikt empirisk materiale å hente fra når det gjelder bruk av folkeavstemninger i vestlige demokratier. Særlig de vest-europeiske landene har en rekke felles forutsetninger, som for eksempel at de er veletablerte representative demokratier, som gjør det fruktbart å sammenligne dem (Svensson 2003:175). Samtidig må det utvises varsomhet i å trekke sammenligningene for langt, siden det i noen tilfeller likevel kan være store forskjeller fra norske forhold hva angår politisk system, ideologi, befolkningssammensetning, religion med mer, noe som gjør at erfaringene ikke kan overføres direkte til norske forhold. Det vil derfor særlig være tendenser ved bruk av folkeavstemninger som kan gjenfinnes i flere land det vil være fruktbart å behandle. I tillegg til de mer deskriptive fremstillingene, vil elementer fra konstitusjonell og normativ politisk teori bli trukket inn i drøftingen. Særlig vil dette tillegges betydning ved diskusjonen spesielt knyttet til noen av aspektene ved forskjellene mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger. Blant annet vil John Rawls normative rettferdighetsbetraktninger bli lagt til grunn ved drøftingen av ett av argumentene. Det vil også bli lagt vekt på annen litteratur innenfor konstitusjonell teori.

Argumenter som tidligere har blitt svært grundig analysert i annen litteratur vil det bli brukt mindre plass på. Avveiningen rundt hvilke argumenter som bør behandles mest inngående er gjort ut fra observasjoner av hvilke argumenter som har blitt tillagt størst betydning i de siste årenes politiske debatter, og da med særlig vekt på argumenter som har blitt tillagt stor betydning på Stortinget, men som ikke har blitt så inngående behandlet i faglitteraturen. Dessuten vil argumenter og problemstillinger som spesifikt knytter seg til eventuelle forskjeller mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger drøftes grundig.

1.5 Data og kilder

Mange av kildene som vil bli lagt til grunn er allerede nevnt. De to empiriske kapitlene vil ta utgangspunkt i grunnlovsforslag som har blitt lansert, komitéinnstillingene til disse og de påfølgende stortingsdebattene og avstemningene. Odelstings- og Lagtingsdebattene omkring særlovene som ble vedtatt for å kunne sette i gang de avholdte folkeavstemningene vil også bli tatt med. I tillegg har det også blitt utført søk i partiprogrammene⁵ for å i større grad kunne utdype partienes standpunkter.

Det har også blitt utført flere utredninger⁶ omkring folkeavstemninger på oppdrag fra enten Stortinget eller Regjeringen. Disse er av svært forskjellig art. Den første utredningen ble gjort på oppdrag fra Justisdepartementet av professor Bredo Morgenstierne, og ble lagt frem i 1913. Denne utredningen er et forsvarsskrift for å innføre regler og for økt bruk av folkeavstemninger, og synes i stor grad å reflektere Morgenstiernes personlige mening om temaet heller enn å være en objektiv utredning. Ikke lenge etter fikk Valgordningskommisjonen av 1917 i oppdrag å utrede folkeavstemninger. Denne kommisjonen besto i stor grad av stortingspolitikere, i tillegg til lokalpolitikere, embetsmenn og lekmenn, og utredningen vil derfor bli behandlet som et politisk dokument, og ikke som en mer objektiv utredning av spørsmålet. Det samme gjelder innstillingen fra Valgordningsnevnden av 1927 som også tok for seg folkeavstemninger. Standpunktene som kommer til syne i disse to utredningene er et speilbilde av stortingsdebattene på samme tid. Konklusjonene de kom frem til var forskjellige, for mens kommisjonen av 1917 var overveldende positiv til en innføring av folkeavstemninger falt nevnden av 1927 ned på det motsatte.

Rett etter 2. verdenskrig ble det igjen gjort utredninger rundt temaet. Først ut var en stortingsmelding fra 1947 (St.meld.nr.52) som var utarbeidet av det daværende Justis- og politidepartementet. Denne var svært negativ til folkeavstemninger, og så i stor grad ut til å gjenspeile den nye Ap-regjeringens synspunkter. Stortingsmeldingen fikk liten betydning for folkeavstemningsdebattene i sin samtid, men har blitt trukket frem i lyset

⁵ Alle referanser til partiprogram er hentet fra ISFs CD-ROM "Vi vil..! Norske partiprogrammer 1884-2001" (2001).

⁶ De fleste utredningene har også samtidig tatt for seg oppløsningsrett.

igjen en rekke ganger de siste vel 20 årene. I 1948 fikk en ny valgordningskommisjon i oppdrag å utrede folkeavstemninger, og også denne gangen besto kommisjonen av flere politikere. Denne kommisjonen gjenspeilet også de politiske standpunktene som gjorde seg gjeldende i andre politiske fora på samme tid, og må derfor også ses på som mer et politisk dokument enn en objektiv utredning. Kommisjonens syn på folkeavstemninger var denne gangen svært delt, i motsetning til de to tidligere hvor det var større enighet om konklusjonene. Det at de nevnte utredningene i så stor grad gjenspeiler de politiske standpunktene i sin samtid, og derfor er del av en større politisk sammenheng, gjør at de kan legges til grunn som kilder i gjennomgangen av argumenter brukt for og mot folkeavstemninger i norsk politisk debatt.

Først i 1988 ble en ny utredning vedtatt. Stortinget ved Presidentskapet ga da professor juris Bjørn Stordrange oppdraget, og utredningen ble avgitt i 1991. Denne må i mye større grad enn de tidligere ses på som en vitenskapelig utredning og ikke et politisk dokument, siden det her er lagt vekt på å utrede alle aspekter ved spørsmålet og vise til ordninger i andre land, og i svært liten grad gi noen konklusjoner. Utredningen ble også tillagt svært liten betydning, om i det hele tatt noen, i den senere politiske debatten. Den siste offentlige utredningen ble gjort av Valglovutvalget av 1997, og ble fremlagt gjennom NOU 2001:3. Dette utvalget hadde også en sammensetning der mange med politisk bakgrunn var representert. I tillegg var flere med vitenskapelig bakgrunn med, og dette har satt et tydelig preg på dokumentet, siden denne i større grad synes å være en faglig utredning heller enn et politisk dokument. Dette vises for eksempel i den metodiske tilnærmingen, hvor det blant annet er gjort rede for demokratiske teorier, og hvor nyere faglitteratur har blitt brukt som grunnlag. Utredningen bærer også i liten grad preg av argumentasjon fra stortingsdebattene, og dokumentet vil derfor bli behandlet som et vitenskapelig dokument, og da ikke i noen særlig grad bli lagt til grunn som kilde for den empiriske gjennomgangen, men heller som en faglig kilde for analysekapittelet.

Tidligere har det blitt skrevet to magister- hovedfagsoppgaver i statsvitenskap ved UiO om samme tema. Disse har også tatt for seg mye av det samme datamaterialet som her. Den første ble skrevet av Helge Holby og kom i 1958, og den andre av Tor Bjørklund og er fra 1974. Begge oppgavene har gjort forholdsvis grundig rede for mye av det samme empiriske grunnlaget, men problemstillingene og dermed tilnærmingen til datamaterialet er ganske forskjellig. Disse dokumentene har blitt brukt som veivisere til

empirien, men ikke i noen særlig grad som kilder. Selv om det her er tatt utgangspunkt i primærkildene vil en del av de viktigste hendelsene og poengene som trekkes frem trolig være de samme som i de nevnte oppgavene. Det begynner også å bli mange år siden disse to ble skrevet, og mye har skjedd både i Norge og ellers i verden i ettertid som gjør at materialet må ses på med nye øyne.

I faglitteraturen har det også skjedd mye siden den siste av disse oppgavene ble skrevet. Det eksisterer et rikholdig utvalg av litteratur som omhandler folkeavstemninger både i norsk/nordisk perspektiv og på europeisk/verdensbasis. Mye av litteraturen er skrevet som komparative fremstillinger, hvor flere forskjellige forfattere ofte har bidratt med artikler om forskjellige land i samme bok. De to som har blitt sett på som viktigst i forhold til denne problemstillingen er Butler og Ranneys bok, som gir en fremstilling av bruken av folkeavstemninger i demokratiske stater i hele verden, og Gallagher og Uleris noe nyere bok om bruk av folkeavstemninger i Vest-Europa. Disse skiller seg fra hverandre på flere områder, blant annet ser det ut til at det i den siste boken er lagt mye større føringer på de forskjellige bidragsyterne hva angår begrepsbruk og metodisk tilnærming. Boken gir derfor i større grad en helhetlig komparativ fremstilling, hvor stort sett de samme punktene er behandlet for hvert land. I de nevnte bøkene er for og motargumenter drøftet i innledninger og konklusjoner, men uten at mange bastante konklusjoner har blitt trukket. Fremstillingene synes derfor å være velbalanserte og forholdsvis objektive tilnærminger til temaet. Det samme kan sies om en bok av Tor Bjørklund, som gir en komparativ fremstilling av folkeavstemninger i Norden. Det finnes annen litteratur som gir inntrykk av å være mer subjektivt anlagt, og som er ment å virke som et forsvar for et bestemt standpunkt til bruk av folkeavstemninger. For eksempel er Ian Budes bok fra 1996 et forsvar for mye større bruk av direkte demokrati enn det som finnes i dag. En bok av Thomas Chr. Wyller som ble utgitt tidlig på 1990-tallet forsvaret på sin side den gjeldende norske ordningen med frivillige rådgivende folkeavstemninger, hvor bruken begrenses og representantene også reelt skal få stå fritt til å tolke resultatet i etterkant.

Mye av litteraturen som er lagt til grunn er skrevet tidlig på eller rundt midten av 1990-tallet, og noe også lengre tilbake. Det har vært vanskelig å finne komparative fremstillinger av nyere hendelser på området. Den siste i så måte er Palle Svenssons bok fra 2003 som stort sett tar for seg danske forhold, men også

inneholder en kort behandling av andre europeiske land. I tillegg er som nevnt litteratur som omhandler politisk argumentasjon, normativ politisk teori og konstitusjonell teori lagt til grunn for analysen av problemstillingen.

1.6 Disposisjon

Den videre fremstillingen er delt inn i tre hoveddeler, to empiriske og en analyse. Det første empiriske kapittelet vil gi en deskriptiv oversikt av alle grunnlovsforslagene som har blitt fremmet om folkeavstemninger i Norge frem til våren 2004. I gjennomgangen vil det bli lagt vekt på å vise hva slags type forslag som har kommet, og disse vil stort sett bli kategorisert i samsvar med definisjonene som tidligere er gjennomgått. Skillet det vil bli lagt mest vekt på er det mellom forslag om hjemling av bindende og rådgivende folkeavstemninger, som naturlig er, gitt problemstillingen. Siden det ikke finnes noen grunnlovsregler om folkeavstemninger i dag er det klart at ingen av forslagene har blitt vedtatt, men en gjennomgang av stemmetallene vil vise hvor aktuell, eventuell uaktuell, saken har vært på forskjellige tidspunkter, og hvor nær det eventuelt har vært en innføring av slike regler.

I gjennomgangen er det også naturlig å knytte forslagene til de politiske partiene. Det vil derfor bli en beskrivelse av hvilke politiske partier som til enhver tid har fremmet forslag, og hvilke politiske partier som har stemt for eller mot, og om dette har endret seg over tid. I sammenheng med dette vil det også bli vist til om de politiske partiene har uttrykt standpunkter til bruk av folkeavstemninger i sine partiprogrammer.

Kapittelet tre er en gjennomgang av de viktigste argumentene i de norske politiske debattene omkring folkeavstemninger. Gjennom årene har det fremkommet et stort antall argumenter både for og mot å innføre regler for folkeavstemninger. De argumentene som har blitt tillagt stor betydning i debattene over lengre tidsrom, har hatt stor betydning de siste årene eller er av større teoretisk interesse vil bli referert her. Gjennomgangen vil bli delt inn etter tema, og det vil komme frem i hvilke tidsrom argumentene har blitt tillagt størst betydning.

I det fjerde kapittelet vil argumentene for og mot en grunnlovshjemling av folkeavstemninger generelt og bindende folkeavstemninger spesielt bli drøftet. For det første vil det bli tatt utgangspunkt de empiriske funnene fra de to foregående kapitlene.

Dessuten vil det bli lagt vekt på argumenter som er drøftet i faglitteraturen. Analyseringen av argumentene vil inneholde både deskriptive og normative elementer. De deskriptive elementene er hentet fra andre lands erfaringer med folkeavstemninger. Det vil også bli brukt flere teorier for å belyse argumentene. For det første teorier om politisk argumentasjon som fenomen for å belyse om argumentene er fundert i taktiske motiver eller reelle ideologiske og demokratiske prinsipper. I tillegg vil det bli trukket veksler på politiske teori og konstitusjonelle prinsipper i drøftingen.

Til slutt vil trådene trekkes sammen i en oppsummering hvor de viktigste funnene og konklusjonene vil bli nevnt.

2. Grunnlovsforslag om folkeavstemninger

2.1 Innledning

Det har blitt lagt frem ett eller flere grunnlovsforslag i nesten hver eneste stortingsperiode siden det aller første kom i 1892, og det er derfor ikke mulig å gå i dybden på hvert enkelt av dem. En gjennomgang må derfor holdes på nokså overfladisk nivå med fokus på større linjer⁷. Partitilhørigheten til forslagene, avstemningene i Stortinget og standpunkter til folkeavstemninger slik de har gitt seg uttrykk i de politiske partienes programmer vil også bli gjennomgått. Dette kapittelet vil derfor ikke bare gi en oversikt over innholdet i forslagene, men også illustrere partistandpunkter og eventuelle endringer i disse. Gjennomgangen er delt i tre hoveddeler; tida fra 1892 til utbruddet av 2. verdenskrig, etterkrigstida frem til midten av 1970-tallet og slutten av 1970-tallet til i dag. Inndelingen er gjort på grunnlag av historiske hendelser, forandringer i norsk politikk og endringer i forslagenes hyppighet, innhold og i debattene og avstemningene omkring forslagene.

2.2 Perioden 1892 til 1940

2.2.1 Grunnlovsforslagene

Det første forslaget fra 1892 ville gitt Kongen, personlig, mer makt, ved at denne fikk en mulighet til å appellere fattede stortingsbeslutninger til velgerne gjennom bindende folkeavstemninger. Fra 1898 til 1926 ble det lagt frem forslag om grunnlovsfesting av folkeavstemninger i hver eneste stortingsperiode, og ofte ble flere forskjellige forslag fremmet samtidig. Så godt som alle forslagene dreide seg om en innføring av bindende folkeavstemninger. De to neste forslagene fra 1898 (Dok.nr.110:54) og 1900-01 (Dok.nr.80:80) la også beslutningen om folkeavstemning i den utøvende makts hender. Disse to var identiske, og i likhet med det første forslaget ble initiativet lagt til Kongen personlig. Kun en gang senere har det forekommet forslag som har lagt initiativet til den utøvende makt. Allerede i det andre forslaget (1898) ble det også foreslått å innføre

⁷ Alle forslagene finnes systematisert i tabellform i appendiks 2

folkeinitiativ. Dette gjentok seg flere ganger i tiden før 2. verdenskrig.

De tre første forslagene dreide seg om folkelig veto ved vanlige stortingsbeslutninger. Først den fjerde gangen forslag ble fremmet, ble det forslått folkeavstemninger i sammenheng med grunnlovsendringer, og da også i sterkeste form, nemlig obligatoriske bindende folkeavstemninger (Dok.nr.72 1903-04:87-88). Forslag til obligatoriske folkeavstemninger finnes det ikke så mange eksempler på fra den norske debatten, men de fleste kom i disse første årene. Et annet uvanlig forslag fra samme tid, er forslaget om obligatoriske folkeavstemninger etter Grunnlovens §48, som omhandler fremgangsmåten dersom kongestammen dør ut (Dok.nr.77 1905-06:61-62).

I 1914 kom et forslag som siden ble gjentatt i stort sett samme ordlyd og innhold i flere påfølgende stortingsperioder. Dette var et fremlegg om folkeavstemninger gjennom §112, hvor vedtatte grunnlovsendringer kunne begjæres prøvet ved bindende folkeavstemning, enten av et mindretall på Stortinget eller etter folkeinitiativ. Forslaget er et av de mest innholdsrike som har blitt lagt frem på området, regnet i antall alternativer, og det dekker 13 til 14 sider i stortingstidende. Dette var også det første forslaget som hadde alternativer hvor det ble satt spesielle krav for at avstemningen skulle anses som bindende, i dette tilfellet distriktmessig fordeling av enten ja-, nei- eller begjæringsstemmer (Dok.nr.51 1914:30-42). I samme sesjon var det også et tilsvarende fremlegg angående vanlige lovvedtak, men uten folkeinitiativ og med betydelig færre alternativer (Dok.nr.51 1914:27-29). Dette ble også gjentatt i flere påfølgende perioder. I 1920 kom det første forslaget med krav til størrelsen på valgdeltakelsen før folkeavstemningen kunne anses som bindende (Dok.nr.35:80-81). Siden har denne klausulen vært med i flere slike forslag, men de aller fleste i denne første perioden hadde ikke slike krav.

I 1923 ble Valgordningskommisjonens forslag fremmet⁸, og med dette også det første forslaget om å hjemle rådgivende folkeavstemninger, men hovedvekten ble fortsatt lagt på en innføring av bindende folkeavstemninger. Kommisjonen la frem forslag om folkeavstemninger både i vanlige stortingssaker og ved grunnlovsendringer.

⁸ I Bredo Morgenstiernes utredning fra 1913 var det også utarbeidet en rekke grunnlovsforslag, både om folkeavstemninger i vanlige stortingssaker og ved grunnlovsendringer (52-56). Disse ble aldri fremmet for Stortinget, men har mange likhetstrekk med de omfangsrike forslagene som ble fremmet i 1914.

Dette var også første gang det ble fremmet forslag til mer generelle bestemmelser om folkeavstemninger lagt under Grunnlovens §49⁹ og/eller som ny §82¹⁰, altså ikke bare lagt i tilknytning til paragrafene om lovendringer (§§76-80) eller grunnlovsendringer (§112) (Dok.nr.19:7-10). Denne generelle stadfestelsen av adgangen til folkeavstemninger i Grunnloven har vært en gjenganger etter dette, også i de to påfølgende periodene. Adgangen til folkeinitiativ var også tatt med som alternativ ved vanlige stortingsvedtak, men ikke ved grunnlovsendringer (Dok.nr.19 1923:33-37). Derimot var det andre som fortsatt hadde dette på agendaen (Dok.nr.19 1923:37-50).

Valgordningskommisjonens forslag ble fremmet på ny i 1926 (Dok.nr.20:6-7,19-21). På dette tidspunktet kom det derimot ingen andre fremlegg. Folkeinitiativet var i dette forslaget mer vidtrekkende enn det som hadde blitt fremmet i andre forslag tidligere. I forutgående forslag hadde det kun blitt tatt sikte på at folket skulle kunne kreve folkeavstemninger etter at en sak var behandlet på Stortinget. I kommisjonens forslag ble folkeinitiativet lagt til Grunnlovens §49, og etter ordlyden skulle dette reguleres videre ved lov. Det var dermed i utgangspunktet ingen begrensninger på saker eller tidspunkter for folkeinitiativet, noe som innebærer en svært vid adgang.

Etter dette gikk det flere år uten nye grunnlovsforslag. En ny valgordningsnevnd ble utnevnt i 1927. De utarbeidet et par generelle forslag til grunnlovsendringer angående folkeavstemninger, både rådgivende og bindende, men disse ble aldri vedtatt til fremsettelse (D.p.v¹¹ 1930:44-45). Først i 1935 kom det nye fremlegg. Regjeringen sto bak ett av dem, noe som verken har skjedd før eller siden. Forslaget dreide seg om folkeavstemninger etter grunnlovsendringer, hvor initiativet var gitt et mindretall av stortingsrepresentantene¹² (Dok.nr.23:11-12). Det ble samme år også fremmet tre andre forslag til lignende endringer i §112, hvorav et i tillegg inneholdt bestemmelser om folkeinitiativ (Dok.nr.23:47-52). Alle forslagene innebar bindende

⁹Denne paragrafen sier at; "Folket udøver den lovgivende Magt ved Storthinget" (Dok.nr.12. 1999-00:61). Hvilket betyr at det er Stortingets enekompetanse å vedta lover. Skal folket gis direkte makt til å gjøre vedtak gjennom bindende folkeavstemninger, kan det virke logisk å regulere dette gjennom å gjøre en tilføyelse om dette i denne paragrafen.

¹⁰ En paragraf som ikke er i bruk.

¹¹ Den parlamentariske valgordningsnevnd

¹² 1/4

folkeavstemninger. Forslagene fra Valgordningskommisjonen av 1917 angående §112 ble også fremmet på ny, etter noen års fravær (ibid.). Fire år etter kom det siste fremlegget i perioden, også dette angående §112. Forslaget var identisk med ett fremmet i 1935, og åpnet for folkeavstemning om grunnlovsforslag som ikke hadde oppnådd kvalifisert flertall i Stortinget, bare simpelt flertall. Endringen kunne da likevel bli vedtatt dersom 3/5¹³ av stemmene var for endringen (Dok.nr.15 1938:48-49). På grunn av krigen ble forslaget ikke behandlet før i 1947.

2.2.2 Partistandpunkt og kjennetegn ved perioden

Denne perioden skiller seg fra de to senere på flere områder. For det første ble det avholdt fire folkeavstemninger, men uten at dette satte særlig preg på den mer generelle debatten om folkeavstemninger. Det eneste sporet er Valgordningskommisjonens forslag til generelle regler om rådgivende folkeavstemninger (D.p.v.¹⁴ 1924). Dette ville hjemle gjeldende praksis, og dermed forhindret fortsatt debatt om den rettslige adgangen til å avholde frivillige rådgivende folkeavstemninger. Perioden er også kjennetegnet ved et stort mangfold av forslag, og at det bak disse lå flere forskjellige motiver. Forslagene endret karakter fra stortingsperiode til stortingsperiode, og folkeavstemninger ble lansert i en lang rekke ulike former, men stort sett var det snakk om bindende folkeavstemninger.

Partistandpunktene var på denne tiden i stadig endring. Det første forslaget kom fra konservativt hold, mens forslagene fremmet fra 1898 til og med 1903-04 ble fremmet av representanter fra Venstre. Disse forslagene ble ikke debattert i noen særlig grad, men enkeltrepresentanter i dette partiet uttalte seg positivt om folkeavstemninger¹⁵. I 1905-06 kom det første forslaget fremmet fra sosialistisk side, og etter dette til og med 1920 var det den sosialistiske siden og Høyre (pluss Frisinnede Venstre (FV) i 1914) som fremmet forslag og var pådrivere for grunnlovsendringer. Venstre var på denne tiden imot. Stillingen på Stortinget var endret da forslagene utarbeidet av Valgordningskommisjonen

¹³ Også andre brøker ble foreslått

¹⁴ Den parlamentariske valgordningskommisjon

¹⁵ Se S.tid.1902-03:2563-2566 og S.tid.1904-05:3567. Forslagene fremsatt i 1903-04 ble enstemmig forkastet uten debatt (S.tid. 1908:3445).

ble behandlet i 1926. De fleste av Høyres representanter hadde da endret standpunkt, slik at det stort sett var de sosialistiske partiene som sto igjen som forkjempere. I denne stortingsperioden ble det også kun fremmet nye forslag fra sosialistisk side. Nye forslag fremlagt av Regjeringen Nygaardsvold (Ap) og representanter fra Venstre i 1935. Dette viser at Venstre hadde endret sitt syn fra negativt til positivt. Tre år senere var det kun Venstre som kom med nye fremlegg.

De første forslagene (1892, 1898, 1900-01, 1903-04, 1905-06) ble enstemmig forkastet av Stortinget uten videre debatt. Først i 1911 kom den første reelle behandlingen av et forslag. Stortinget var da delt på midten, med en liten overvekt av motstandere. Representanter fra Høyre og de sosialistiske partiene stemte stort sett for, mens motstanderne for det meste befant seg i Venstre (S.tid.:2776-2777). Det ble ingen reell debatt og votering igjen før i 1926. Denne gangen var det bare omtrent en tredjedel av de fremmøtte representantene som stemte for. Dette var stort sett representanter fra de sosialistiske partiene, siden representantene fra Høyre og Venstre med få unntak stemte mot (S.tid.:944-997). Det samme gjentok seg to år etter, hvor de borgerlige partiene stemte mot forslagene og de sosialistiske for. Stortinget var også da nærmest splittet på midten, men siden den borgerlige siden hadde flertallet av representantene ble det en liten overvekt mot (S.tid.1928:1742-1744). Etter dette ble ingen forslag realitetsbehandlet før etter 2. verdenskrig. Det var derfor kun tre reelle voteringer i perioden, og det var bare de sosialistiske partiene som hadde samme standpunkt hele tiden.

Flere av de politiske partiene ga også uttrykk for sitt syn på folkeavstemninger i sine programmer. Høyres positive holdning i begynnelsen av perioden gjenpeilet seg i disse flere ganger. Både i 1909, 1912, 1918 og 1921 gikk de inn for folkeavstemninger i tillegg til oppløsningsrett. På 1920-tallet forsvant programuttalelsene om nasjonale folkeavstemninger helt. På samme tidspunkt kjølnet også deres entusiasme for saken på Stortinget.

Arbeiderpartiet (Ap) hadde folkeavstemninger på programmet helt fra partiet ble stiftet, og *folkeavstemning i viktigere lovsaker* var nevnt langt ut på 1920-tallet. Etter dette forsvant saken mer eller mindre ut av programmene¹⁶, men partiet så likevel ut til å

¹⁶Det eneste sporet som kan finnes av folkeavstemninger i Aps programmer fra denne tiden er en formulering om "massenes

oppretholde sitt positive syn på Stortinget, men uten at de kjempet like hardt for å få det gjennomført. Arbeiderbevegelsen var inne i sin mest radikale periode på denne tiden noe som blant annet førte med seg innmelding i Den kommunistiske internasjonale i 1919 (Furre 1996:72). Indre strid om den politiske linjen førte til at en høyrefløy brøt ut av Ap i 1921 og dannet Norges Socialdemokratiske Arbeiderparti (NSA) (Furre 1996:122). Men selv om disse utbryterne var uenige med moderpartiet i mange saker, var de enige om folkeavstemninger. Også i NSAs program var det uttrykt ønske om adgang til folkeavstemning i viktige lovsaker (1921 og 1924).

Venstre ga lite uttrykk for sitt syn på folkeavstemninger i sine programmer de første årene. De hadde ingen formuleringer om folkeavstemninger, annet enn om brennevinsforbudet i 1924, før i 1936, da de gikk inn for en forenkling av Grunnlovens §112 med adgang til folkeavstemninger ved grunnlovsendringer. På dette tidspunktet hadde de da også allerede fremmet et slikt forslag. Venstre var på denne tiden, i enda større grad enn Ap, preget av splittelse. Dette medførte dannelse av flere nye partier, noen av heller kort varighet, i liket med NSA. Det såkalte *regjeringsvenstre* dannet i 1909 Det Frisinnede Venstre. Disse utbryterne orienterte seg politisk mot, og samarbeidet med Høyre (Furre 1996:38). Deres syn på folkeavstemninger var også forskjellig fra Venstre, men nært opptil Høyres. FV gikk i programmet fra 1912 inn for at spørsmålet burde utredes, og i 1918 ville de åpne for folkeavstemninger i større saker. I motsetning til Høyre derimot, men mer i likhet med Venstre, gikk de inn for folkeavstemninger både i 1933 og i 1936, men partiet var da nærmest helt uten innflytelse på Stortinget (Furre 1996:502). Arbeiderdemokratene (Ad) var også et parti med kort levetid som hadde en flytende grense mot Venstre (Furre 1996:37). De hadde, i likhet med Venstre, en forenkling av §112 med åpning for folkeavstemninger på programmet i 1936, men også dette partiet var da helt uten politisk innflytelse (Furre 1996:502). Johan Castberg, som stiftet Ad, var sterkt engasjert i debattene som tilhenger av de fremlagte forslagene da diskusjonen var på sitt høyeste rundt 1920. Men dette ga seg ikke utslag i partiprogrammet før i 1936.

medvirkning og personlig initiativ og ansvarsfølelse" fra 1930, men dette utsagnet er det mulig å tolke i mange retninger, og behøver nødvendigvis ikke å bety et ønske om økt bruk av folkeavstemninger.

Bondepartiet (Bp) og Kristelig Folkeparti (KrF) ble også stiftet, og fikk sine første representanter på Stortinget, mot slutten av denne perioden, men de var ikke sentrale i debatten verken på den ene eller andre siden, og hadde heller ikke uttrykt noe standpunkt til saken i sine programmer.

Det å bruke partiprogrammene for å underbygge observasjoner om partienes standpunkt til folkeavstemninger, er i tråd med funn som Manifesto-gruppen har gjort gjennom innholdsanalyse av partiprogrammer i vestlige demokratier. De tar blant annet utgangspunkt i at svært mange viktige politiske saker er valensspørsmål. Dette er saker hvor det bare er en mulig posisjon, eksempler på dette kan være velferd og godt miljø (Budge 2001:85). Partiene vektlegger i programmene de sakene som er viktige, og dess mer plass som blir brukt, desto mer betydning har saken for partiet. De politiske partiene gir derfor uttrykk for sine standpunkter, ikke ved å innta motsatte posisjoner, men ved å i varierende grad legge vekt på de politiske sakene. De sakene et parti legger mindre vekt på, eller eventuelt er imot, bruker de liten plass på, eventuelt unnlater å nevne i det hele tatt (Budge 2001:85-86). Manifesto-gruppens funn, ut fra det som er vist ovenfor, ser også i stor grad ut til å kunne gjenfinnes til de observasjonene som er gjort her. De aktørene som opptrådte som de ivrigste tilhengerne på Stortinget, vektla også saken i sine partiprogrammer, mens motstanderne unnlot å nevne det. Endrede standpunkter observert blant representantene på Stortinget kan igjen spores i endringer som skjedde i partiprogrammene på samme tid¹⁷.

2.3 Perioden 1945 til midten av 1970-tallet

2.3.1 Grunnlovsforslagene

Etter 2. verdenskrig endret den parlamentariske situasjonen seg. Ap fikk sammenhengende sitte med regjeringsmakten i nærmere 20 år, og i de fleste av disse også med flertallet på Stortinget bak seg. Dette satte også sitt preg på folkeavstemningsdebatten. I 1948 ble de første forslagene for perioden lagt frem. De tre første fremleggene var veldig forskjellige, og lignet mer på forslag fremmet i perioden

¹⁷ Tor Bjørklund har i sin hovedoppgave drøftet mange av de samme programformuleringene med vekt på å se etter Opposisjon/posisjon-effekter. Men har ikke gått i detalj på formuleringene i programmene i denne perioden (1974:24-25).

før, enn de som skulle prege denne perioden. Ett av forslagene var stort sett identisk med forslaget om folkeavstemninger i vanlige stortingssaker utarbeidet av Valgordningskommisjonen, men kun med adgang til rådgivende folkeavstemninger etter folkeinitiativ (Dok.nr.20:12-14). I tillegg kom det ett av innhold noe lignende forslag, men som bare gikk inn for rådgivende folkeavstemninger. Her var initiativet i tillegg til Stortinget også lagt til den utøvende makt, noe det ikke hadde blitt fremmet forslag om siden ved århundreskiftet (Dok.nr.20 (1948):16-17). Dessuten ble det fremmet forslag om folkeavstemning i tilknytning til grunnlovsendringer, dersom et slikt ikke oppnådde mer enn simpelt flertall på Stortinget. Avstemningen skulle være bindende (Dok.nr.20 1948:34). Det første forslaget ble vedtatt til fremsettelse av en høyrerepresentant, det andre av en fra Ap og det siste kom fra NKP.

I 1952 ble forslag utarbeidet av Valgordningskommisjonen av 1948 fremmet. En del av disse har tydelig dannet grunnlaget for fremleggene som kom videre i perioden. Kommisjonens forslag var svært omfattende og med mange alternativer. For det første ble forutgående rådgivende folkeavstemning i vanlige stortingssaker etter krav fra en stortingsminoritet på $1/3$ ¹⁸ foreslått. Det var adgang til hastvedtak, men kun med midlertidig virkning. Dessuten var det foreslått en rekke unntak for saker hvor folkeavstemning ikke kunne begjæres. Dette var saker av økonomisk art, tronfølgen, utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål og grunnlovsendringer. Forslaget ligner den danske grunnlovens §42. Dette dannet grunnlaget for den videre debatten resten av perioden, og gjør det til dels fremdeles. Valgordningskommisjonen hadde også lagt inn et alternativ med adgang til folkeinitiativ¹⁹. I tillegg var det foreslått store endringer av fremgangsmåten i §112; uten mellomliggende valg, men med adgang til bindende folkeavstemning før annen gangs behandling, eller etter annen gangs behandling, dersom det kom slikt krav fra en minoritet i Stortinget²⁰. For at en slik folkeavstemnings skulle kunne anses som bindende var det lagt inn krav om minstedeltakelse. Det var også her lagt inn alternativer med åpning for folkeinitiativ (Dok.nr.11 1952:6-16). Dette var de

¹⁸ Også andre brøker ble foreslått.

¹⁹herunder også organisasjoner som kunne godtgjøre av de representerte minst 200 000 stemmeberettigede.

²⁰ $1/5$, men også andre brøker ble foreslått.

siste forslagene på mange år som dreide seg om bindende folkeavstemninger, folkeinitiativ og folkeavstemninger i tilknytning til §112.

I 1956 ble kommisjonens forslag om forutgående rådgivende folkeavstemninger i vanlige stortingssaker fremmet på nytt (Dok.nr.17 1956:7-8). Samme forslag ble også fremmet i neste stortingsperiode (Dok.nr.13 1959-60:15-16) og perioden deretter (Dok.nr.15 1963-64:4-5). Siste gangen fremsatte også Sosialistisk Folkeparti (SF) et mer liberalt tilleggsslag (Dok.nr.15 1963-64:25). Alle fremleggene fra og med 1952, unntatt det siste, ble fremsatt sammen med forslag om oppløsningsrett. Etter 1964 ble ingen nye grunnlovsforslag fremmet før 1979-80.

2.3.2 Partistandpunkt og kjennetegn ved perioden

Tiden etter 2. verdenskrig var preget av stabilitet i partistandpunktene, men det var flere endringer i forhold til perioden før. Dette begynte å gjøre seg gjeldende allerede i den første debatten, som gjaldt forslag fremmet av Venstre i 1938. Det var enstemmighet om at forslaget skulle forkastes både i komiteen og i stortingssalen, men det var en tydelig splittelse i det generelle synet på folkeavstemninger. Ap markerte seg for første gang som motstandere, mens alle de borgerlige partiene var positivt innstilt til folkeavstemninger (Innst.S.nr.123 1947). Først i 1956 ble det reell votering over saken. Denne debatten kan i omfang måle seg med den store debatten i 1926, men det var også en del forskjeller mellom disse to. Blant annet sto Høyre på forskjellige sider, noe som illustreres ved representanten C. J. Hambro. I debatten i 1926 markerte han seg som en av de største skeptikerne til mer liberal bruk av folkeavstemninger (S.tid.1926:977-979). 30 år senere var han blant dem som fremmet forslag, og var å finne blant dem som ytret seg positivt i stortingssalen (Innst.S.nr.94 1956:283). Det ble kun votert over ett av alternativene denne gangen, og det falt med 71 stemmer mot 64 (S.tid.1956:1880). Dette viser det bildet som kom til å sette sitt preg på hele perioden, nemlig et splittet Storting, hvor Ap sto alene som motstander.

Den påfølgende debatten i 1959 ble også svært omfattende og heftig. Forslaget ble denne gangen med 67 mot 61 stemmer ikke bifalt (S.tid.1959:1585). Fire år senere falt det samme forslaget med 72 mot 69 stemmer (S.tid.1963-64:2177). På denne tiden tapte også Ap sitt flertall på Stortinget, i og med at SF brøt ut. Dette partiet delte stort sett den borgerlige sidens syn på folkeavstemninger, men mente at unntakene var

for mange. De ønsket ikke at utenriks- og sikkerhetspolitiske saker og grunnlovsendringer skulle unndras (Dok.nr.15 1963-64:25). Den siste debatten i 1968 var på mange måter lik de foregående, utenom det faktum at den parlamentariske situasjonen var endret²¹. Dette fikk likevel ingen betydning for utfallet. Et flertall stemte riktig nok for, 70 mot 65 stemmer (S.tid.1967-68:4149). Men dette var ikke mange nok til at det ble oppnådd et grunnlovsmessig flertall.

Etter dette gikk det over 15 år før slike forslag igjen ble debattert på Stortinget. I mellomtiden ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemning på landsbasis, avstemningen om EF i 1972, men uten at dette blåste liv i den mer prinsipielle debatten om bruk av folkeavstemninger, eller ga seg utslag i grunnlovsforslag.

Partienes standpunkter ga seg også på denne tiden utslag i partiprogrammene²². Først og fremst for Venstres del. Allerede i 1945 gikk de inn for en åpning for folkeavstemninger ved grunnlovsendringer, i likhet med programmet i 1936, samtidig som de også åpnet for større bruk på flere områder. I 1948 gikk de inn for at spørsmålet burde utredes, og i 1949 for folkeavstemning i viktige saker. Folkeavstemning i viktige prinsipp saker, og ønske om regler som i større grad åpnet for dette, sto i alle programmene resten av perioden, også etter at grunnlovsforslag ikke lenger ble fremmet. I 1977 ønsket de også å åpne for bindende folkeavstemninger, ikke bare rådgivende.

Sp hadde også saken nedfelt i sine programmer en rekke ganger. Første gang med et ønske om videre utredning av folkeavstemninger og oppløsningsrett i 1949. I 1953 gikk de inn for folkeavstemninger lik forslagene som ble fremmet på Stortinget, mens saken ikke ble nevnt i 1957. Fra 1961 ble rådgivende folkeavstemninger nevnt i alle programmene, og fra 1973 kom ordlyden “at ordningen med rådgivende folkeavstemning blir brukt i spørsmål av vidtrekkende nasjonal betydning” inn. Noe som ble stående i mange år.

KrF gikk inn for rådgivende folkeavstemninger i sine programmer i 1953, 1957, 1961, 1965 og 1969. I 1973 gikk de kun inn for at spørsmålet

²¹ De borgerlige partiene hadde ved valget i 1965 fått 80 representanter, mens Ap og SV til sammen fikk 70 (Furre 1996:503). Bortenregjeringen var derfor en flertallsregjering.

²² Tor Bjørklund har i sin hovedoppgave også tatt for seg programformuleringene om folkeavstemninger i denne perioden. Han har i større grad enn det man vil finne her, gått inn og analysert programformuleringene og sett på styrken i uttalelsene, samt drøftet grunner til at noen partier i større grad valgte å fokusere på saken i sine programmer enn andre (1974:66-75).

burde utredes videre. Høyre hadde ikke programfestet saken i like stor grad som de andre borgerlige partiene. De gikk inn for folkeavstemninger og oppløsningsrett i 1945, og deretter utredning av disse sakene i 1949. I 1953 lovet de å arbeide for å få dette innført. Deretter ble ikke folkeavstemninger nevnt igjen før i 1965. I 1969 gikk de igjen kun inn for å utrede spørsmålet.

For partiene på den sosialistiske siden, unntatt Ap, var utvidet adgang til folkeavstemninger også programfestet. NKP hadde en vag formulering på programmet allerede i 1953. Men saken ble ikke satt uttrykkelig på agendaen før etter at de hadde falt ut av Stortinget, nemlig i 1961, 1965, 1969 og sist i 1973. SF gikk inn for utvidet adgang til folkeavstemninger allerede fra starten i 1961, og hadde dette på alle programmene helt inn i neste periode. Men kun et forslag ble fremmet av partiet i perioden. Ap nevnte ikke saken i det hele tatt på denne tiden.

2.4 Perioden fra slutten av 1970-tallet til 2004

2.4.1 Grunnlovsforslagene

Denne siste perioden har noen likhetstrekk med den forrige. Mest går dette på innholdet i fremlagte forslag. På andre områder skiller denne perioden seg mye fra de to foregående, særlig når det gjelder oppmerksomhet rundt spørsmålet, partistandpunkt, og det faktum at det ble fremmet grunnlovsforslag i tilknytning til folkeavstemningen i 1994. I sesjonen 1979-80 kom det to nye grunnlovsforslag, et fra Fremskrittspartiet (Frp) og et fra Landsforbundet for Folkeavstemning (LFF). Frp var på denne tiden ikke representert på Stortinget, mens LFF var en tverrpolitisk organisasjon som stort sett besto av folk med tilhørighet på den borgerlige siden (Bjørklund 1974:169). De sto også bak det siste forslaget som ble fremmet i perioden før. Fremlegget deres var også identisk med de tidligere (Dok.nr.13 1979-80:7-9). Det var vedtatt til fremsettelse av en representant fra Venstre, en fra KrF, en fra Sp og en fra Ap²³. Frps forslag, vedtatt til

²³ Dette kan virke underlig, siden Ap i hele etterkrigstiden var de kraftigste motstanderne av slike grunnlovsendringer. En representant behøver ikke støtte et forslag selv om han er med å vedta det til fremsettelse, noe som helt klart var tilfelle for det andre forslaget fra FrP. Men forslaget hadde blitt fremmet selv om Oddleif Fagerheim ikke hadde vært med på det, og det kan tyde på at ikke alle representantene i Ap var like enige i partiets linje på dette punktet. Men det blir uansett bare løse spekulasjoner, for Fagerheim ytret seg ikke til fordel for forslaget under debatten.

fremsettelse av H. H. Rossbach fra Venstre, var til dels skodd over samme lest, men likevel med klare forskjeller. Forslaget ga også initiativet til et mindretall i Stortinget, men først etter at Stortinget hadde gjort sitt vedtak. Folkeavstemningen skulle være bindende, men det var satt et krav til at minst 30% av velgerne hadde stemt mot for at vedtaket skulle bortfalle. Også dette fremlegget hadde unntak, likt de i perioden før, men unntakene var nå færre. Forslaget åpnet også for folkeavstemninger om vedtatte grunnlovsendringer, siden vedtak etter §112 ikke var nevnt i listen over unntak, slik det var tidligere. Dette er stort sett helt likt den danske grunnlovens §42 (Dok.nr.13 1979-80:15-16).

Forslaget har med noen få endringer blitt gjentatt i hver stortingsperiode frem til i dag. Den første endringen av fremlegget kom i 1995-96, hvor det i tillegg til bindende også ble foreslått rådgivende folkeavstemninger. Men rådgivende på en litt annen måte enn det som har vært vanlig tidligere, siden det kreves en aktiv handling, nemlig at Stortinget må gi forslaget ny behandling og vedta det på nytt, dersom et flertall i folket har stemt mot, for at det opprinnelige vedtaket skal kunne opprettholdes (Dok.nr.12 1995-96:17-19). Det skal dermed mye til for at avstemningen i realiteten ikke blir bindende. I 1999-2000 introduserte Frp også bindende folkeavstemning etter folkeinitiativ, helt uten begrensninger på saksområder eller tidspunkter (Dok.nr.12 1999-00:36-38). Det var da over 50 år siden folkeinitiativ sist hadde blitt forslått.

I tillegg til forslagene fra Frp kom det i sesjonen 1991-92 flere forslag om bindende folkeavstemninger i tilknytning til Grunnlovens §93²⁴. Dette var etter at det ble klart at det skulle avholdes en rådgivende folkeavstemning om EU i 1994. Debatten hadde da allerede startet om hvorvidt denne avstemningen i realiteten var bindende, selv om den juridisk bare kunne anses som rådgivende. Ingen av forslagene innebar obligatoriske folkeavstemninger, men åpnet for at Stortinget etter §93 *kunne* vedta at det skulle avholdes en bindende folkeavstemning. To av fremleggene hadde krav til minstedeltakelse for at avstemningen skulle være bindende, ett hadde det ikke (Dok.nr.12 1991-92:35-38). Forlagene var vedtatt til fremsettelse av representanter fra flere partier, med unntak av de mest profilerte nei-partiene, Sp og SV. I sesjonen 1999-

²⁴ En hjemmel som regulerer Norges inntreden i internasjonale sammenslutninger som for eksempel NATO, EØS, EU osv. Paragrafen krever 3/4 flertall i Stortinget for slike vedtak.

00 ble det lagt frem et nytt fremlegg om folkeavstemning etter §93. Forslaget var utformet av Thomas Chr. Wyller og vedtatt til fremsettelse av A. E. Lahnstein og J. Dale fra Sp, og innebærer en obligatorisk rådgivende folkeavstemning før Stortinget treffer en avgjørelse etter §93 (Dok.nr.12 1999-00:39).

Valglovutvalget av 1997 utarbeidet også forslag til grunnlovsendringer. Disse ble lagt frem i samme sesjon som det foregående forslaget, og innebar en generell innføring av bindende folkeavstemninger som ny §82. I det første alternativet ble det åpnet for bindende folkeavstemninger ved avgjørelser etter §93. I de andre alternativene ble det åpnet for bindende folkeavstemninger i saker som vurderes å være av stor viktighet. Det var to forskjellige alternativer for hvor mange stortingsrepresentanter som måtte stemme for et slikt forslag for at det skulle bli vedtatt, simpelt eller 2/3 flertall. Det var dessuten satt krav til valgoppmøtet for at folkeavstemningen skulle være bindende for Stortinget (Dok.nr.12 1999-00:21-22).

2.4.2 Partistandpunkt og kjennetegn ved perioden

Forslagene har i denne perioden, med noen få unntak, kommet fra Frp. Alle deres forslag har blitt tatt opp til avstemning, og det har med ett unntak kun vært Frps representanter som har stemt for. Men dette betyr ikke at alle de andre partiene har vært imot en mer utstrakt bruk av folkeavstemninger. Forslaget fra LFF fikk for eksempel 15 stemmer (S.tid.1983-84:4228). I tillegg til Frp har Venstre og SV vært mer eller mindre positivt innstilt i store deler av perioden, men har ikke støttet Frps forslag eller argumenter. Men partiene har ikke vært så opptatt av saken at de har fremmet egne grunnlovsforslag²⁵. Høyre og KrF har i hele perioden, stort sett sammen med Ap, argumentert og stemt mot en utvidet adgang til folkeavstemninger, uansett om disse måtte være bindende eller rådgivende. Sp stemte også mot det meste av perioden, samtidig som de var blant de sterkeste pådriverne for folkeavstemning både om EØS- og EU-spørsmålet. Fremleggene om adgang til bindende folkeavstemninger etter §93 ble ikke tatt opp til behandling før etter at den rådgivende folkeavstemningen i 1994 hadde funnet sted, og de ble derfor enstemmig nedstemt

²⁵ Med unntak av forslaget fra Rossbach som ble fremmet i 1979-80.

(S.tid.1995-96:4508). Valglovutvalgets forslag ble også enstemmig forkastet uten debatt (S.tid.2002-03: 2928). De siste fremleggende fra Frp og Sp fikk derimot en litt annen skjebne. Sp valgte nå å støtte ett av Frps forslag, nemlig forslaget til en innføring av rådgivende folkeavstemninger (S.tid.2003-04:1582). Dette var da første gang ett av Frps forslag hadde vunnet støtte utenfor eget parti. Wyllers forslag fikk et stort flertall i Stortinget, hele 97 mot 55 stemmer, hvor det var Høyre og KrFs representanter som utgjorde motstanderne (S.tid.2003-04:2990). Forslaget ble likevel ikke vedtatt, siden det ikke fikk det nødvendige grunnlovsmessige flertall.

Folkeavstemninger har også blitt viet plass i partiprogrammene de siste årene, og dessuten har folkeavstemningen i 1994 også satt sitt preg på disse. Frp har vært den største pådriveren for den mer generelle debatten om folkeavstemninger de siste 25 årene, og dette har også gitt seg uttrykk i programmene deres. Ingen andre partier har til nå hatt saken høyere på sin dagsorden, sett ut fra bruk av plass på saken. Der andre partier har nøyd seg med å hevde sitt syn gjennom en setning, har Frp ofte brukt flere avsnitt. Partiet brakte saken inn i programmet i 1977, hvor de i tillegg til å ønske oftere og mer aktiv bruk av folkeavstemninger, også mer spesifikt nevnte dette i sammenheng med kjernekraftsspørsmålet og u-hjelp. Etter dette ble det viet større og større plass til saken i alle valg- og prinsippprogrammer. I 1981 kom også folkeinitiativet på agendaen. Ønske om folkeavstemning om EU-medlemskap ble nevnt i 1989, i likhet med de andre partiene. Mens de fire år senere gikk inn for folkeavstemninger om fremtidige traktatsendringer ved et eventuelt EU-medlemskap. Programuttalelsene, som nevnt, ble utvidet og noe endret litt gjennom årenes løp, og flere ganger har spesielle saker blitt nevnt i denne sammenhengen. I 1997 gikk de for eksempel inn for folkeavstemninger om bosetting av asylsøkere og mottak av flyktninger, både nasjonalt og kommunalt, og om EU før en eventuelt ny søknad sendes.

SV gikk fra 1981 til 1989 inn for rådgivende folkeavstemninger i viktige spørsmål. De ønsket også folkeavstemninger i visse konkrete saker som kraftutbygging, atomvåpen og EU. Det ble i 1993 vedtatt at resultatet av sistnevnte folkeavstemningen kun skulle legges til grunn dersom et flertall av velgere og flertall av fylkene sto bak resultatet. Fra 1995 var formuleringene noe svakere siden de bare gikk inn for at den bestående ordningen med adgang for Stortinget til å skrive ut rådgivende folkeavstemning skulle beholdes. Formuleringen i 2001 tok derimot en ny vending, siden det da ble hevdet at

SV skulle “Gjere framlegg om bindande folkeavrøystingar på det nasjonale plan”. Men det gjenstår å se om dette vil gi seg utslag i aktiv handling.

Venstre har viet folkeavstemninger mindre og mindre plass i programmene de siste årene. I 1981 gikk de, som i 1977, inn for å innføre adgang til å gjennomføre rådgivende og bindende folkeavstemninger både nasjonalt og regionalt. Men dette ble etter hvert moderert. I 1985 ønsket de rådgivende folkeavstemninger i særlige viktige beslutninger både lokalt og sentralt, noe som ble gjentatt i 1989. Men denne gangen med unntak for spørsmål om menneskerettigheter. I 1993 gikk de inn for folkeavstemning om både EØS og EU. Herunder påpekte de at de mente det var naturlig at politikerne fulgte folkets råd i en slik avstemning. Samtidig, i samme program, gikk de imot en innføring av bindende folkeavstemninger, siden de hevdet at politikerne skulle være uavhengige tillitsvalgte representanter for folket. Alle senere referanser til folkeavstemninger har dreid seg om Norges tilknytning til EU.

Sps programmer fra denne perioden inneholder stort sett en positiv innstilling til økt bruk av rådgivende folkeavstemninger. Formuleringene fra slutten av forrige periode, altså om folkeavstemning i spørsmål av vidtrekkende nasjonal betydning, ble gjentatt både i 1977, 1981, 1985, 1993 og 1997. I 1993 nevnte de samme unntak som Venstre. KrF gikk inn for utredning av rådgivende folkeavstemninger i 1981 og 1985. I 1997 gikk de inn for folkeavstemning før eventuelt ny EU-søknad, og i 2001 to folkeavstemninger dersom EU-saken ble tatt opp igjen; før og etter eventuelle forhandlinger med EU.

Høyre har kun uttalt seg om eventuelle folkeavstemninger i EU-saken i sine programmer. I 1989, 1993 og 1997 ble folkeavstemning nevnt i tilknytning til EU-spørsmålet. I 1993 skrev de i tillegg at de ville respektere flertallet i folket i en slik avstemning.

Ap, som i forrige periode ikke nevnte folkeavstemninger med et ord i sine programmer, har de siste årene gjort det samme som Høyre. Folkeavstemninger har kun blitt nevnt i tilknytning til EU-saken, og dette skjedde bare i 1993 og 2001.

3. Argumenter i norsk politisk debatt

3.1 Innledning

Argumentene som har blitt brukt for og mot å innføre regler for folkeavstemninger har vært mange, og det vil her bli gitt en oversikt over de mest brukte, og mest betydningsfulle av disse. I innledningskapittelet ble det gitt en oversikt over kildene som har blitt lagt til grunn. Utredningene som har blitt utført er av svært varierende omfang, og har også blitt tillagt varierende betydning i debattene. Det har også vært store forskjeller i stortingsdebattenes omfang. Valgordningskommisjonen av 1917s utredning har vært den klart den mest omfattende, og den påfølgende stortingsdebatten i 1926 var også den klart lengste debatten som har blitt avholdt om temaet. I perioden etter krigen tok også disse debattene mye tid, mens de i den siste perioden har vært mindre omfangsrike. Før var det ikke vanlig med begrunnelser i tilknytning til grunnlovsforslag, mens de siste årenes forslag har blitt ledsaget av til dels omfattende begrunnelser, og disse har derfor også blitt lagt til grunn. Det vil i dette kapittelet også bli vist til argumenter som har fremkommet i tilknytning til den forutgående stortingsbehandlingen av særlovene til de avholdte folkeavstemningene.

Gjennom mer enn 100 år med debatt omkring folkeavstemninger har det skjedd en rekke endringer. Mens flere av argumentene har vært med helt siden de tidligste debattene og fortsatt er like aktuelle, har andre kun blitt tillagt vekt i kortere perioder. For eksempel er ett av de viktigste motargumentene de siste årene unikt for denne perioden. I begynnelsen var det også slik at motargumentene tok mest plass i debattene, mens det i dag legges frem flere forargumenter. Motstanderne, som de siste årene stort sett har vært i klart flertall, har brukt færre argumenter for å underbygge sitt syn. Det har også stort sett vært de samme argumentene som har blitt brukt enten det har vært snakk om en hjemling av bindende eller rådgivende folkeavstemninger. Forskjellen mellom de to formene har derfor sjelden blitt tillagt stor betydning, med ett lite unntak for den siste perioden. De forskjellige argumentene vil i det videre bli delt opp etter forskjellige tema. Men det å skille argumentene fra hverandre vil noen ganger bli noe kunstig, og det blir litt overlapping mellom temaene. Dette fordi argumentasjonen gjerne blir fremlagt som deler av lengre argumentasjonsrekker og resonnementer.

3.2 Demokratiske prinsipper og legitimitet

Tilhengerne av folkeavstemninger har svært ofte støttet seg til prinsipielle demokratiske argumenter. Dette har motstanderne hatt vanskeligheter med å finne direkte motsvar til siden man da setter seg i fare for å argumentere mot demokratiet i sin helhet. Et viktig argument har vært at Stortingets vedtak av flere årsaker ikke alltid vil være i samsvar med folkeopinionen, og at folket derfor må få anledning til å beskytte seg mot dette. Økt tilgang folkeavstemninger blir da påstått å kunne gi en slik beskyttelse (Indst.S.No.150 1897:393). Dette argumentet ble fremmet i tilknytning til det aller første forslaget, og har blitt nevnt i forskjellige varianter i alle debatter siden. En forlengelse av dette er påstanden om at det er behov for folkeavstemninger, siden det mellom valgene kan dukke opp saker som velgerne ikke har hatt mulighet til å uttale seg om ved et ordinært valg. Dessuten at tilslutning til et parti ikke behøver å bety en tilslutning til alle partiets standpunkter (S.tid.1913:2093). I tillegg har det blitt nevnt at man ved valgene ikke får rede på velgernes oppfatning om alle enkeltsaker som kan være aktuelle (Innst.S.nr.94 1963-64:171).

Folkeavstemninger blir ut fra dette gjerne fremmet som en *sikkerhetsventil*, som man bør ha i en demokratisk forfatning (S.tid.1947:1445). Det har også blitt hevdet at folkeavstemninger er det eneste sanne folkestyre (S.tid.1911:2769). Et argument som har dukket opp i forskjellige varianter i mange debatter. Det har ved senere tilfeller kommet påstander om at økt bruk av folkeavstemninger vil bety en utbygging i bredden av det demokratiske systemet, som vil åpne en større og utvidet adgang til kontakt mellom de folkevalgte og folket. Noe som hevdes å være viktig, siden sistnevnte i prinsippet er øverste myndighet, også mellom de ordinære valgene (S.tid.1963-64:2148-2149). Dette skal i sin tur føre til at man får et friskere og mer levende folkestyre (S.tid.1963-64:2152). Det har også blitt nevnt at demokrati ikke gir mening dersom ikke kjernen er at folkets flertall får komme til orde i samfunnsviktige saker (S.tid.1967-68:4146).

Frp har mer enn noen tidligere aktør fremmet folkeavstemningenes funksjon som sikkerhetsventil og som et folkelig korrektiv til myndighetene (Dok.nr.13 1979-80:16). Dette vil etter deres mening hindre at de folkevalgte fjerner seg for langt fra velgerne (Innst.S.nr.133 1991-92:3). De har også hevdet at det er prinsipielt riktig at folket treffer flest mulig beslutninger i et demokrati, siden det er velgerne som i utgangspunktet har

makten (S.tid.1983-84:4228-4229). Dessuten at beslutningsprosessen må være nærmest mulig den enkelte velger (S.tid.1986-87:3163).

Motstanderne av Frps forslag har også kunnet enes om at det er flere sider ved folkeavstemninger som kan sies å virke positivt og vitaliserende på folkestyret i Norge (S.tid.1986-87:3161). Siden det, som nevnt, kan synes vanskelig å finne argumenter mot denne typen retorikk, har motstanderne stort sett ikke forsøkt å svare direkte. Det finnes mange eksempler på at motstanderne av de fremlagte forslagene, langt på vei har sagt seg enige i prinsippene, men har stemt ned forslagene på annet grunnlag.

3.3 Parlamentarisme og oppløsningsrett

Folkeavstemningenes plass i et parlamentarisk system ble mye debattert i den første perioden, for så å bli tillagt mindre betydning av politikerne i den senere tid.

Alle de parlamentariske statene i Vest-Europa, utenom Norge, har en form for oppløsningsrett. Her har dette aldri blitt innført, selv om det har blitt fremmet slike grunnlovsforslag en rekke ganger (Nordby 2000:119-126). Ofte har slike blitt fremmet sammen med forslag om folkeavstemninger, og disse har flere ganger blitt debattert samlet. Flere av utredningene har utredet oppløsningsrett i tillegg til folkeavstemninger, siden man har sett dette mer eller mindre som to sider av samme sak. Begge deler kan hevdes å være sikkerhetsventiler som skal kunne forhindre at Stortinget er i utakt med folkeopinionen, enten ved at folket selv fatter beslutninger²⁶, gir Stortinget råd ved vedtak²⁷ eller ved at Stortinget oppløses og det foretas nyvalg²⁸. Argumentene som involverer parlamentarisme og oppløsningsrett er derfor nært knyttet til hverandre.

Folkeavstemningsdebattene tidlig på 1900-tallet viste at parlamentarismen på dette tidspunktet hadde blitt et innarbeidet prinsipp, siden motstanderne hevdet at folkeavstemninger innebar en fare for det parlamentariske system (S.tid.1911:2772). Disse påstandene ble særlig begrunnet i at Regjeringen og stortingsrepresentantene ikke kunne bli sittende dersom en folkeavstemning gikk dem imot. Uten mulighet for

²⁶ Bindende folkeavstemning

²⁷ Rådgivende folkeavstemning

²⁸ Oppløsningsrett

oppløsningsrett og nyvalg kunne situasjonen da bli svært fastlåst. Tilhengerne av folkeavstemninger så på sin side ikke et slikt motsetningsforhold mellom parlamentarisme og folkeavstemninger. De hevdet blant annet folkeavstemninger var det beste botemiddelet mot de verste ulempene ved parlamentarismen. Men det ble ikke gitt noen større forklaring på hva ulempene besto i (S.tid.1913:2093-94).

Noen år senere kom Valgordningskommisjonen av 1917 til den konklusjon at det ikke var mulig å hevde at et så vidt styringsprinsipp som parlamentarismen definitivt var uforenelig med folkeavstemninger i enhver form. Parlamentarismen hadde heller ikke vært til hinder for at det hadde blitt avholdt folkeavstemninger, helt uten grunnlovshjemmel (D.p.v. 1924:119). Kommisjonen så for seg at folkeavstemninger, helst bindende, kun skulle komme til anvendelse i de viktigste sakene. Siden slike saker ofte ikke lot seg ordne eller løse etter vanlige partiskillelinjer, ville en direkte avgjørelse av folket ikke komme til å forstyrre stillingen mellom partiene eller det politiske forholdet mellom statsmaktene. Folkeavstemninger skulle derfor kunne gjøre gjennomføringen det parlamentariske styringsprinsipp lettere (D.p.v. 1924:126). I Skaars²⁹ (V) dissens ble det derimot trukket frem at det særlig i tilfeller hvor et stortingsflertall og en flertallsregjering tapte en viktig bindende folkeavstemning ville bli problemer. Opposisjonen, mindretallet på Stortinget, ville da fremstå som seiersherrer. Mens stortingsflertallet sto svekket tilbake, samtidig som opposisjonen var ute av stand til å danne ny Regjering (D.p.v. 1924:135).

I debattene etter 2. verdenskrig ble flere av disse argumentene fremmet på nytt. I tillegg ble det hevdet at både oppløsningsrett og folkeavstemninger ville føre til hyppigere valg, som igjen kunne føre til velgertretthet. Dette ble brukt av Ap som argument for å stemme imot begge deler (S.tid.1959:1567). Tilhengerne hevdet på sin side at man ikke nødvendigvis behøvde å få regjeringsskifte etter et nederlag i en folkeavstemning (S.tid.1959:1571). Senere mente Ap, i motsetning til tidligere, at man ved en eventuell innføring av oppløsningsrett ikke vil trenge folkeavstemninger og vice versa, men heller at innføring av det ene ville utelukke det

²⁹ N. N. Skaar fra Venstre var medlem av Valgordningskommisjonen av 1917. Han hadde et helt annet syn på folkeavstemninger enn de andre kommisjonsmedlemmene, som var svært positive til folkeavstemninger, og derfor ønsket en innføring av regler for blant annet bindende folkeavstemninger. Skaar tok derfor ut dissens. Denne dissensen er det gjort grundig rede for i innstillingen, og det ble lagt mye vekt på motargumentene hans under debattene i etterkant.

andre (Innst.S.nr.94 1963-64:171). Forslagene som ble fremmet ble også påstått å være i særlig strid med parlamentarismen. N. Hønsvald (Ap) mente det var i strid med parlamentarismens grunnprinsipp at et tapende mindretall på Stortinget skulle kunne appellere til folket (S.tid.1963-64:2162). Senere ble hevdet at det parlamentariske prinsipp innebar “at et mindretall i Stortinget ikke må kunne avskjære et flertall adgangen til å avgjøre saker som flertallet kan avgjøre og ønsker å avgjøre” (Innst.S.nr.150 1967-68:301). Med denne definisjonen av parlamentarisme ble strek satt for bruk av denne typen argumentasjon. I ettertiden har også debattene omkring oppløsningsrett og folkeavstemninger stort sett blitt holdt separat.

3.4 Direkte og representativt demokrati

Folkeavstemningers eventuelle motsetningsforhold eller naturlige plass innenfor det representative demokrati er nært knyttet til forrige tema. Slik argumentasjon dukket også opp i debattene på et tidlig tidspunkt, men er fortsatt like aktuell, og har blitt tatt opp i alle debattene som har vært.

Tilhengernes hovedargument har her vært at økt bruk av folkeavstemninger vil kunne rette opp i eventuelle mangler ved det representative system. A.A. Thallaug (H) hevdet på et tidlig tidspunkt at “det der ved ræpresentationssystemet klæber saa mange mangler, at man ikke kan sige, at det, ræpresentantene beslutter, virkelig er et korrekt uttrykk for vælernes mening.” Manglene han viste til, var at folket mangler innflytelse mellom valgene, og at Stortinget derfor kan gjøre vedtak som er i strid med folkets vilje. Han så også fremveksten av partiene som et onde (S.tid.1913:2093). Flertallet i Valgordningskommisjonen av 1917 hevdet at en “adgang til folkeavstemning innen rimelige grenser vil tjene til å styrke folkestyret” og at dette “vil supplere det representative system og tilføre dette en styrke som snarere vil øke enn minske det representative styres autoritet”. (D.p.v. 1924:125). Siden partienes valgoppslutning ikke er helt i samsvar med representasjonen på Stortinget, fordi distriktene er overrepresentert gjennom valgordningen, har det også blitt hevdet at det derfor kan bli fattet vedtak i utakt med folkeopinionen. Større adgang til folkeavstemninger har da blitt hevdet å kunne rette opp i dette (Innst.S.nr.94. 1956:279).

Den underliggende tanken i tilhengernes argumentasjon på dette

punktet synes å være at det representative system kan komme i konflikt med folkesuvereniteten, som er det bærende prinsipp i demokratiet, men at dette kan rettes opp ved økt bruk av folkeavstemninger (S.tid.1956:1877). Det har i sammenheng med dette også blitt hevdet at det direkte demokrati er mer i tråd med folkestyret enn det indirekte (S.tid.1963-64:2164). Disse argumentene har alltid vært blant tilhengers viktigste. I de siste årenes debatter har det særlig vært Frp som har begrunnet sine forslag i slik argumentasjon (Dok.nr.12 1995-96:18).

Forsvaret av det representative demokrati har på sin side vært svært viktig for motstanderne. En av påstandene har vært at innføring av folkeavstemninger i det norske politiske system vil føre til et systemskifte, fra det indirekte til det direkte demokrati (S.tid.1913:2103). Det har også blitt hevdet at folkeavstemninger innebærer et brudd på representasjonsprinsippet (S.tid.1926:955). Folkeavstemninger har også blitt nevnt å være i strid med Grunnlovens ånd, siden denne er bygd på representasjonsprinsippet (Innst.S.nr.136 1928:322). Selv om det i etterkrigstida stort sett var grunnlovsforslag angående rådgivende folkeavstemninger som ble fremmet, fikk dette liten betydning for denne argumentasjonen. Motstanderne så heller ingen større forskjell på bindende og rådgivende folkeavstemninger (S.tid.1956:1873). Det ble i sammenheng med dette også hevdet at Stortinget ville finne det vanskelig å gå imot resultatet av en folkeavstemning, uansett størrelsen på deltakelsen og avstemningens formelle juridiske status, og at forslagene derfor brøt med prinsippene i et representativt demokrati (S.tid.1959:2150). Ap gjorde seg til de fremste forsvarerne for det representative system i årene etter 2. verdenskrig, og fremhevet det representative demokratis fortrinn fremfor det direkte (S.tid.1956:1875). Det ble også nevnt at velgerne, under det representative styresettet, slettes ikke er uten innflytelse mellom valgene. (D.p.v.³⁰ 1952:78).

De som har fremhevet det representative demokratis fordeler fremfor det direkte har flere ganger blitt møtt med beskyldninger om at de er udemokratiske. Eksempler på dette finnes allerede i de tidlige i debattene (S.tid.1913:2103). Frp har også kommet med slike påstander en rekke ganger (S.tid.1983-84:4229). T. Bratteli (Ap) forsvarte seg mot angrepene ved å definere demokrati som et

³⁰ Den parlamentariske valgordningskommisjon

system med levende demokratiske institusjoner (S.tid.1963-64:2171). Handlekraftige representative organer var etter Aps syn kjernen i et demokratisk styre, og for å bevare demokratiet måtte man først og fremst holde fast ved et system med arbeidsføre og ansvarsbevisste, representative, demokratiske forsamlinger (S.tid.1967-68:4145). Tilhengerne i den andre perioden ga også Ap et stykke på vei rett i dette. Det ble blant annet nevnt at også de var på det rene med at stadige folkeavstemninger ville kunne uthule det representative demokratiet (S.tid.1967-68:2161). Dessuten at heller ikke de så for seg en ordning hvor representantene ble rene voteringsmaskiner for velgerne eller *nikkedukker og værhaner* (S.tid.1959:1577).

Det at velgerne med jevne mellomrom har mulighet for å gi uttrykk for sine standpunkt gjennom ordinære valg var et mye brukt motargument i de to første periodene. Allerede under behandlingen av det aller første forslaget ble det påpekt at velgerne hadde tilstrekkelig mulighet til å uttale seg ved de vanlige valgene (Indst.S.No.150 1897:391). De siste årene har motstanderne vist til at folket har mange påvirkningsmuligheter også utenom valgene. Partiapparat, media, folkeopinion, meningsmålinger, i tillegg til valg hvert andre år, nevnes som arenaer hvor velgerne kan være med og gi uttrykk for sine meninger og påvirke beslutningene (S.tid.1998-99:2879).

Argumentasjon knyttet til det representative demokrati har også vært svært viktig for motstanderne i de siste årene. Det har særlig blitt hevdet, som tidligere, at man står overfor et valg mellom to systemer. Men siden det representative system fungerer godt, er slike grunnlovsendringer ikke nødvendig (S.tid.1991-92:3141-3142). Forskjellen fra tidligere er at alle nå anerkjenner at rådgivende folkeavstemninger kan være et nødvendig instrument i “unntakstilfeller og særlig viktige spørsmål”, men bør begrenses til kun å gjelde slike tilfeller. Bindende folkeavstemninger blir derimot hevdet å “kunne ha uheldige følger for det representative demokrati” og “vil innebære en drastisk omlegging av det norske demokratiske system”. Siden det allerede er konstitusjonell praksis at Stortinget kan sette i gang rådgivende folkeavstemninger har motstanderne heller ikke ønsket å hjemle denne formen (Innst.S.nr.133 1991-92:2). Dette siste har også vært en gjenganger blant motstanderne i tidligere perioder.

3.5 Politiske partier og velgere

De politiske partiene og partisystemet har også en rekke ganger blitt gjenstand for diskusjon i debattene, og det har nesten uten unntak vært tilhengerne av folkeavstemninger som har tatt i bruk argumenter innenfor dette temaet. A. A. Thallaug (H) var først ut. Et av hans proargumenter var at tilslutning til et parti ikke nødvendigvis betyr en tilslutning til alle deres saker, i og med at partiprogrammene er så omfattende (S.tid.1913:2093). Dette argumentet har blitt gjentatt i en rekke debatter. Det at den jevne velger ikke har noen innflytelse på partilistene har også blitt brukt som et argument for folkeavstemninger, senest på begynnelsen av 1990-tallet (Innst.S.nr.178 1993-94:3).

Argumentet som har vært av størst betydning på dette området, er påstanden om at saker som oftest blir avgjort innenfor partiene (partipisken), ikke i debatten på Stortinget, og at man derfor ikke kan være sikker på at det er et egentlig flertall bak en avgjørelse, verken blant representanter eller velgere (S.tid.1913:2093). Disse argumentene ble viet svært stor plass på den tiden Ap satt med rent flertall på Stortinget. Det ble da blant annet hevdet at man hadde gått bort fra folkesuvereniteten til fordel for partisuvereniteten (S.tid.1947:1447). Opposisjonen så derfor et behov for en korleksjon til partimakten. Flertallet i Valgordningskommisjonen av 1948 støttet også dette, og hevdet at; “Gjennom folkerøstinger kan de enkelte politiske spørsmål isoleres, slik at velgerne kan ta standpunkt til dem på et mer fritt grunnlag enn gjennom valg og *mer uavhengig av partisympatier* og personhensyn” (D.p.v. 1952:74). Frp har i noe mindre grad hevdet argumenter av denne typen i de senere år. Deres tilnærming har til dels vært at mer bruk av folkeavstemninger må til for å få debatten bort fra å være en meningsutveksling mellom partier, til å i større grad dreie seg om saker (S.tid.1986-87:3163). Argumentasjonen omkring partisystemet har stort sett i liten grad blitt imøtegått av motparten.

3.6 Én mann én stemme-prinsippet og den norske valgordningen

De avholdte folkeavstemningene, og grunnlovsforslagene som har kommet, behandler hele landet som et valgdistrikt. Stemmene fordeles da etter prinsippet om én mann, én

stemme, uansett bosted, noe som er forskjellig fra den norske valgordningen³¹. Dette har en rekke ganger blitt gjenstand for debatt. I begynnelsen var dette først og fremst et argument mot folkeavstemninger, eller rettere sagt sett på som en mangel ved grunnlovsforslagene. Dette ble trukket frem som et problem allerede under behandlingen av det første forslaget (Indst.S.No.150 1897:391). I den første perioden var dette blant de viktigste motargumentene, og det ble hevdet at byene kom til å få all makt og alene ville avgjøre avstemningene (Indst.S.nr.45 1913:19). Etter krigen har slike argumenter hatt mindre betydning, men dukket opp igjen med full tyngde forut for folkeavstemningen i 1972. De som ikke mente seg bundet av et folkeavstemningsresultat, hevdet da at man måtte ta hensyn til hvordan stemmene falt ut blant annet geografisk ved en vurdering av resultatet (O.tid. 1971-72:329).

Det faktum at hele landet ved en folkeavstemning behandles som ett valgdistrikt har vært like mye brukt som et proargument. Allerede i 1913 ble forslag begrunnet med at man måtte vite om det virkelig var et flertall blant velgerne som støttet de lovene og grunnlovsendringene som ble vedtatt, siden det på grunn av valgordningen kunne tenkes at det bak et flertall på Stortinget kun sto et mindretall av velgere (S.tid.1913:2093). I den andre perioden ble det særlig vist til at valgordningen gjorde at Ap fikk flertall på Stortinget selv om de ikke oppnådde halvparten av stemmene ved valgene³² (Furre 1996:503). Det ble derfor hevdet at man trengte en appellrett når valgordningen ga slike skjeve utlag (Innst.S.nr.94 1956:279). I de siste årene har Frp hevdet at det i mange av sakene som avgjøres med simpelt flertall på Stortinget er klart at et betydelig flertall i folket er uenig i vedtakene (Dok.nr.12 1995-96:17).

Demokrati som ensbetydende med prinsippet én mann, én stemme begynte man tidlig å henvise til (S.tid.1926:989). Før folkeavstemningen i 1972 ble det rettet sterk kritikk mot tanken om at noen velgere burde telle mer enn andre ved denne avgjørelsen. H. Seip (V) gikk så langt som å kalle dette diskriminering, og mente at motstanderne fikk finne andre argumenter for eventuelt å stemme imot et flertall i folket enn slike graderinger av

³¹ Valgordningen forfordeler distriktene i forhold til sentrale strøk, noe som betyr at det står færre stemmer bak et distriktsmandat enn et mandat fra for eksempel det sentrale Østlandsområdet.

³² Ap oppnådde på det meste 48,3% av stemmene. Det var ved valget i 1957 (Furre 1996:503).

velgerne (O.tid.1971-72:324-325). Debatten forut for EU-avstemningen i 1994, var på dette punktet ingen blåkopi av debatten i 1972. Ulik vekting av stemmene ble da ikke nevnt i samme grad, men Sp viste til at Grunnloven hjemler en mindretallsrett som motvekt til den rene folkesuvereniteten (O.tid.1993-94:579).

3.7 Forventet valgdeltakelse

Forventet valgdeltakelse ved folkeavstemninger har blitt drøftet en rekke ganger. Særlig siden en grunnlovshjemling ofte har blitt hevdet å ville øke antallet folkeavstemninger. Tilhengerne har ofte nevnt, spesielt i de to første periodene, at de kun ønsket å innføre regler for at man skulle ha mulighet til å bruke folkeavstemninger i de aller største og viktigste sakene. Ut fra påstanden om at folkeavstemninger kun skulle brukes ved sjeldne anledninger og da i saker som opptar alle, mente de at valgdeltakelsen ville bli høy (Indst.S.nr.47 1911:10). Det har også blitt vist til erfaringer fra avstemningene i 1905, hvor valgdeltakelsen var høyere enn ved de omkringliggende ordinære valgene (S.tid.1913:2095). Forventninger om høy valgdeltakelse ved folkeavstemninger var en gjenganger i debattene også i den andre perioden (S.tid.1956:1878).

Tilhengernes argumentasjon har i dette tilfellet i stor grad vært et svar til motstandernes retorikk, siden disse svært ofte har argumentert med at folkeavstemninger, og da helst økt bruk av dette, vil svekke folks interesse og føre til lav valgdeltakelse. En av de aller første motforestillingene som ble fremmet mot folkeavstemninger var nettopp dette. Det ble vist til at velgerne ikke ville ha tid og mulighet til å sette seg inn i kompliserte saker, og derfor kunne komme til å bli hjemme på valgdagen. Dessuten at erfaringene fra for eksempel Sveits, viste at få velgere, færre enn ved vanlige valg, gikk til stemmeurnene ved folkeavstemninger (Indst.S.nr.45 1902-03:18). Det har også blitt hevdet at det vil være problematisk å ta et resultat til følge, hvor svært få av velgerne har deltatt (Innst.S.nr.136 1928:322). J. Wiik (Ap) uttalte i den andre perioden at; “jeg våger å påstå at når en sak forelegges for folket ved folkeavstemning, kan det aldri bli tale om den samme interesse, den samme deltagelse, som ved et valg” (S.tid.1956:1880). De hevdet også at hyppige valg ville svekke velgernes politiske interesse (S.tid.1959:1567). De borgerlige partiene mente på sin side at folkeavstemninger ville være det beste redskapet for å skape politisk interesse blant

velgerne (S.tid.1956:1874). Disse hevdet også det trolig ville bli få folkeavstemninger, siden et mindretall ikke ville vedta folkeavstemninger i andre saker enn de som folket var brennende opptatt av. Det ville også være til skade og stadig gå på tap ved folkeavstemninger, og at det var derfor ikke var trolig at noen skulle ønske å utsette seg for dette (S.tid.1959:1571).

I den siste perioden har motstanderne stort sett ikke brukt lav valgdeltakelse som argument. Men Frp har likevel brukt mye tid på å besvare dette. De har også hele tiden uttrykt at de ønsker at folkeavstemninger skal brukes i mye oftere (Innst.S.nr.133 1991-92:3). Partiet har også flere ganger totalt avfeid lav deltakelse som et problem. Derimot har de uttalt at et slikt *interesseveiet demokrati* er det helt ideelle, og “at det i et land med bortimot den høyeste folkeopplysning i verden ikke er urimelig at de som likevel ikke interesserer seg for en sak, blir uten innflytelse når saken skal avgjøres” (S.tid.1983-84:4224). I senere debatter har de falt tilbake på den argumentasjonen som ble brukt av de borgerlige partiene i perioden før (S.tid.2003-04:4 [online]³³).

Det ble særlig i den første perioden også en rekke ganger hevdet at den norske geografien ville skape problemer for valgdeltakelsen, siden deler av landet er preget av spredt bebyggelse, og at veien til stemmelokalene både kan være lang og ufremkommelig. Dette kunne i sin tur medføre at oppslutningen ble svært skjev, siden velgerne i tettbebygde strøk ville finne det enklere å møte opp på valgdagen enn velgere bosatt i utkantstrøk (Indst.S.nr.45 1902-03:26).

3.8 Politisk og konstitusjonelt ansvar

Medlemmer av de tre statsmaktene, Regjering, Storting og Høyesterett kan stilles til ansvar for handlinger foretatt i embetes medfør ved at de etter Grunnlovens §86 kan gjøres konstitusjonelt ansvarlige gjennom Riksrett. Riksretten har ikke vært mye brukt, og da kun mot Regjeringen. Etter hvert har det parlamentariske ansvaret i praksis avløst det konstitusjonelle for Regjeringens del, siden et mistillitsvotum fra Stortinget mot Regjeringen eller enkeltstatsråder fører til at de må gå av (Andenæs 1994:208-209). Dessuten stilles både Storting og Regjering politisk til ansvar gjennom de ordinære valgene. Velgere, derimot, kan vanskelig stilles til ansvar for sine handlinger, og dette har

³³ <http://www.stortinget.no/stid/2003/s040115-03.html>

blitt brukt som et motargument.

C. J. Hambro (H) brukte dette som sitt hovedargument under debatten i 1926. Han mente at man ved å legge beslutninger ut til direkte avgjørelse hos velgerne ville pulverisere ansvaret så sterkt, at det i noen tilfeller ikke ville bli noen igjen som kunne trekkes til ansvar. I tillegg påsto han at politikerne var bedre rustet til å påta seg et slikt ansvar, siden de hadde lettere tilgang til alle dokumenter og derfor kunne sette seg inn i alle sider ved en sak. De ble på grunnlag av dette hevdet å ha større ansvarsfølelse enn velgerne, også siden de ville bli stilt politisk til ansvar gjennom ordinære valg. Hambro mente også at dersom tilgangen til folkeavstemninger ble enklere, ville politikerne lettere la seg friste til å fraskyve seg ansvaret for vedtak (S.tid.1926:977-978). Det er kun Hambro som direkte har påpekt faren ved å unndra avgjørelser det konstitusjonelle ansvaret, men de andre argumentene hans har blitt tatt opp igjen en rekke ganger. Særlig argumentet om at politikerne kan bli fristes til å bruke folkeavstemninger for å frasi seg sitt ansvar i vanskelige saker, har vært et tema en rekke ganger.

I debattene etter 2. verdenskrig var dette mindre viktig. Men Ap videreførte noen av de tidligere argumentene, og påpekte også blant annet at det var politikernes plikt til å treffe vedtak, og ikke velte dem over på velgerne (S.tid.1959:1567). I den siste perioden har motstanderne i svært liten grad brakt dette på bane.

Muligheten for at folkeavstemninger kan gi uventede og uheldige utfall har også blitt erkjent av tilhengerne. Deres motsvar har blant annet vært at en folkeavstemning som har ført med seg uheldige konsekvenser kan rettes opp av en ny (S.tid.1913:2105). Eller at man er nødt til å anerkjenne folkets rett til å ta feil (S.tid.1967-68:4140). Frp har i den siste perioden uttalt at dersom folket får fatte vedtak direkte ved folkeavstemning, vil de lettere akseptere konsekvensene dersom beslutningen skulle vise seg å være uheldig (Dok.nr.12 1995-96:19). Men tilhengerne har også en rekke ganger påpekt at folkeavstemninger kan være et middel til å styrke den politiske ansvarsfølelsen hos velgerne (S.tid.1963-64:2164). Motstandernes argumenter om ansvarsfraskrivelse og ansvarspulverisering har stort sett ikke blitt direkte imøtegått av tilhengerne.

3.9 Politikere, velgere, sunn fornuft og politisk oppdragelse

Andre aspekter ved hvem som er best skikket til å fatte politiske vedtak har også blitt drøftet. Argumentene som skal nevnes her tar utgangspunkt i forskjellige antagelser om menneskelig natur, hva forskjellige sosialiseringprosesser og samfunnsposisjoner gjør med et menneske, og innebærer ofte en rangering eller opphøyning av visse sosiale grupper. Det vil si at det gjerne blir hevdet at noen sosiale grupper har bedre forutsetninger for å treffe politiske vedtak enn andre. Men hvilke grupper dette gjelder, har det til tider vært stor uenighet om.

Den sunne folkelige fornuften ble tidlig fremmet som et argument for mer direkte folkelig deltakelse, for eksempel ble det hevdet at; “Schweiz er et demokrati, innskrenket ved sund fornuft” (Indst.S.nr.45 1902-03:19). Tilhengerne trakk også tidlig frem nordmannen som særlig godt rustet til å fatte politiske vedtak. Det norske folket ble hevdet å være svært opplyste og fornuftige, og folkeavstemninger ville derfor komme til å fungere bedre i Norge enn i mange andre land (Indst.S.nr.45 1913:18). Påstander som at det norske folks “opplysning, selvstendighet og rolige praktiske lynne vil trygge mot overilede beslutninger” har også blitt fremmet (D.p.v. 1924:126). Denne typen argumenter ble gjentatt flere ganger i den første perioden, og kom også frem i debattene i årene etter 2. verdenskrig. Det ble da blant annet fremhevet at det norske folk i svært høy grad var politisk aktivt og bevisst (S.tid.1956:1878). Sunt bondevett ble også hevdet å være svært utbredt i det norske folk (S.tid.1959:1566). I den siste perioden er det Frp som har fremhevet nordmannens fortrinn og positive egenskaper, blant annet har de hevdet som proargument at Norge bortimot har den høyeste folkeopplysning i verden (S.tid.1983-84:4224).

Motstanderne har ofte inntatt et helt annet syn. Det ble for eksempel tidlig hevdet at den fullt ut opplyste velger var mer et ideal enn virkelighet (S.tid.1913:2102). I en av de tidligste debattene var ett av de viktigste motargumentene at velgernes manglende evne til å sette seg inn i sakene kunne føre til lav valgdeltakelse, og at velgerne kunne vise tendenser til å si nei til det ukjente, noe som kunne hindre tiltrengte fremskritt (Indst.S.nr.45 1902-03:26). Noe senere ble det hevdet at politikerne hadde hele landets beste for øye når de tok avgjørelser, mens velgerne kun handlet ut fra sin egen snevre egeninteresse, og at dette kunne føre til uheldige avgjørelser (S.tid.1913:2101). I sin

dissens i Valgordningskommisjonen av 1917 hevdet Skaar blant annet at “forsamlingens medlemmer [Stortinget] vil i det store og hele besitte større opplysning og åndelig utvikling, videre syn og større orienteringsevne enn den almene mengde – annet må være utenkelig -, og de vil ha den store fordel fremfor deltakerne i en folkeavstemning, at de kan drøfte, diskutere og gjennomarbeide vedkommende saker forinnen de avgir sin stemme” (D.p.v. 1924:134).

Slike tanker var til dels også til stede etter krigen. Lengst gikk stortingsmeldingen som kom bare to år etter frigjøringen. For det første gikk man her ut fra at de folkevalgte “personlige egenskaper, deres karakter, samfunnsånd, kunnskaper og alminnelige åndelige nivå, sammenlignet med den gjennomsnittlige velgers, stort sett ligger bedre til rette for å stake ut den politikk staten bør føre.” Det ble videre hevdet at velgerne heller ikke har samme adgang, tid eller plikt til å sette seg inn i sakene. Dessuten ble velgerne ansett for å være særlig sårbare for agitasjon og ensidig informasjon, og at dette kunne spille avgjørende rolle for avstemningsresultatet. Videre ble det påstått at velgerne under kollektive avstemninger ofte i mer eller mindre grad lå under en massepsykose, hvor de ble styrt av ukontrollerte følelser og i svært liten grad av fornuftige overveielser. Man henviste også til hvordan propagandateknikker hadde blitt utnyttet for å frembringe ønskede avstemningsresultat i andre land, og at man heller ikke i Norge var fullstendige immune mot dette (St.meld.nr.52 1947:13).

Disse argumentene har også blitt imøtegått på andre måter enn ved å hevde velgernes og det norske folks gode egenskaper. Blant annet har det blitt påpekt at dersom velgerne er så politisk umodne som det har blitt påstått, vil de også måtte anses som uskikket til å velge representanter ved ordinære valg (S.tid.1959:1580). Siden slutten av 1950-tallet har argumenter som fremhever politikerne fremfor velgerne stort sett falt helt bort.

Folkeavstemningstilhengerne har en rekke ganger gitt motstanderne delvis rett i at velgerne ikke er så oppdaterte, aktive og politisk bevisste som de ideelt sett burde være. Folkeavstemninger har da blitt fremmet som et middel for å bøte på slike mangler. Det har blant annet blitt hevdet at slike vil stimulere den politiske bevisstheten hos velgerne, være et middel til politisk oppdragelse, og ikke bare gjøre at de føler seg forpliktet til å sette seg inn i saken for den gjeldende folkeavstemningen, men også følge nøye med i politikken generelt og sette seg godt inn alle saker på den politiske dagsorden

(S.tid.1913:2094). I tillegg har det blitt argumentert for at det gjeldende politiske systemet bidrar til at velgerne blir politisk passive, siden det er intens politisk debatt i et kort tidsrom foran valgene, og deretter mer eller mindre dvale frem til neste valg (S.tid.1959:1572). Aktiviseringsargumentene har blitt fremmet i hver eneste debatt etter 2. verdenskrig og frem til i dag. Dette har da blant annet blitt imøtegått med henvisninger til andre lands erfaringer med velgertretthet ved hyppige valg (Innst.S.nr.2 1926:39).

Politikerne har også blitt sterkt kritisert i debattene. I perioden etter krigen ble det noen ganger fremsatt påstander som satte politikerne i et dårlig lys. C. J. Hambro (H) har blant annet sagt at; “Jeg tror at de alminnelige velgere mange ganger har langt sunnere folkevett enn de representanter de sender på Stortinget”. Dessuten at; “De alminnelige velgere er heller ikke gjenstand for alle de påvirkninger som representantene meget hyppig er gjenstand for” (S.tid.1956:1879). For Frp har kritikken av politikerne vært et av de bærende elementene i debattene. Da deres første forslag ble behandlet, kom noen av de hardeste angrepene. F. F. Gundersen påsto da at politikernes perspektiv er av det ytterst kortsiktige slaget, mens velgerne har et langt lengre perspektiv. Dessuten hevdet han at politikernes grunn til å avvise tanken om folkeavstemninger, er at de føler det vil rokke ved deres posisjoner (S.tid.1983-84:4224). C. I. Hagen uttalte på samme tid at “noen har mer og mer begynt å se på velgerne som sine undersåtter”. Dessuten at det “er bare å konstantere at Norge dessverre er kommet så langt i sin utvikling at vi har fått et overveldende flertall av stortingsrepresentanter som mener at de er bedre i stand til å tenke for folk, bestemme for folk, som selv ønsker å ha avgjørelsesmyndigheten, og at det ikke skal være adgang til å anke avgjørelser inn til maktens utspring, som i realiteten burde være borgerne” (S.tid.1983-84:4229-30). De har også hevdet at helhetlige vurderinger ikke preger det politiske liv i noen særlig grad (Innst.S.nr.178 1993-94:3). I tillegg har de påstått at det i virkeligheten er organisasjonene, som gjennom sin makt over politikerne bestemmer så å si alt (S.tid.1983-84:4223).

De andre partiene har kun i noen svært få tilfeller tatt til motmæle mot disse påstandene. I sammenheng med påstanden om organisasjonenes makt over politikken, ble det påpekt at det ville være en ren illusjon å tro at organisasjonene ikke vil greie å sikre seg betydelig innflytelse også i forbindelse med folkeavstemninger (S.tid.1991-92:3142). Motstanderne har også stått fast på at det er de demokratiske organenes særlige ansvar å utøve helhetlige vurderinger for samfunnet (Innst.S.nr.233

1983-84:3). Ved folkeavstemninger derimot vil en sak avgjøres helt isolert, men dette har Frp uttalt et ønske om, siden de vil at den offentlige politiske debatten skal bli mer saksrettet (Innst.nr.178 1993-94:2-3).

3.10 Saksbegrensninger og minoritetsvern

Det ble tidlig stilt spørsmålstegn ved om alle saker egner seg like godt for avgjørelse ved folkeavstemning. Men hvilke saker som bør unntas, og grunnene til dette, har variert. Allerede i den første debatten i forrige århundre ble det hevdet at noen saker måtte unndras folkeavstemninger. Saken som da ble nevnt var skattepolitikk (Indst.S.nr.45 1902-03:7). Det ble på samme tid fremmet synspunkter på hvilke saker som først og fremst ville egne seg for folkeavstemninger, nemlig grunnlovsendringer. Dette ble begrunnet i at grunnlovsendringer fremsto som mer oversiktlige enn vanlige lovbeslutninger, siden sistnevnte vanligvis er svært omfattende (Indst.S.nr.45 1902-03:26). Det har også blitt argumentert for at viktige grunnlovsendringer ikke burde kunne gjennomføres uten at man hadde størst mulig garanti for at de var i samsvar med synet i folkeopinionen (Indst.S.nr.47 1911:10). Stridsspørsmål mellom by og land har også blitt nevnt i sammenheng med saker som bør unntas (Innst.S.nr.136 1928:323).

De fleste forslagene i de to siste periodene har inneholdt en rekke unntak. Disse skapte noe debatt på 1950- og 60-tallet. Begrunnelsen for unntakene var at sakene ikke egnet seg for folkeavstemninger, enten fordi Grunnloven klart sa at Stortinget skulle fatte vedtakene, eller at sakene var såpass ømtålige eller innfløkte at man kunne gå ut fra at det bare var Stortinget som hadde evnen til å se dem i den store sammenhengen (S.tid.1956:1871). Hva som ble ment med *ømtålige eller innfløkte saker* ble ikke utdypet. Kritikken kom allerede under forarbeidet, hvor et medlem av Valgordningskommisjonen³⁴ mente at minst mulig burde unntas, siden en omfattende liste med unntak kunne stenge for saker som burde vært lagt ut til folkeavstemning. (D.p.v. 1952:77). Det har også blitt hevdet at det ble for få saker igjen som kunne gjøres til gjenstand for folkeavstemninger. J. Wiik (Ap) mente blant annet at det kun ville bli avholdspolitiske, religiøse og lignende spørsmål man da ville kunne holde avstemning

³⁴ Jørgen Vogt

om (S.tid.1956:1873).

Den siste påstanden leder over i en diskusjon om en egen type unntak som ble tillagt liten eller ingen betydning i de to første periodene, men som er å finne blant de aller viktigste motargumentene i den siste perioden. Valgordningskommisjonen av 1917 var først ute med å nevne disse sakene gjennom følgende uttalelse; “Andre særspørsmål, f. eks. religiøse, egner seg ikke for avgjørelse ved folkeavstemning. Hvor det i det hele tatt gjelder samvittighetsspørsmål, åndelig frihet og toleranse, er folkeavstemning et altfor hårdhendt apparat. Det vilde kunne skape en forbitret minoritet for hvem loven er en krenkelse og en urettferdighet og som de derfor er utilbøielig til å vise lydighet”. Likevel ga ikke disse reservasjonene seg noe konkret utslag i grunnlovsforslagene. Dette ble begrunnet i at “der visstnok [vil] være en tilstrekkelig garanti mot misbruk derved, at folkeavstemning bare anvendes efter beslutning av Stortinget. Det kan vanskelig tenkes, at folkeavstemning vil bli anordnet av Stortinget i sådanne spørsmål som de hvorpå de nevnte innvendinger tar sikte.”(D.p.v. 1924:127).

I stortingsmeldingen som ble fremmet rett etter krigen kom følgende uttalelser; “Ikke alle (lov)saker egner seg like godt for folkeavstemning. Såleis bør overhodet ikke religiøse og rent moralske spørsmål, samvitssaker, spørsmål om åndsfrihet og kulturell toleranse overfor minoriteter, og om lokale eller yrkesmessige forhold m.v. avgjøres av velgermassen utelukkende etter strenge flertallsprinsipper.” (St.meld.nr.52 1947:15). Andre unntak ble også nevnt, slik som “kompliserte spørsmål av økonomisk eller teknisk art” og mange utenrikspolitiske spørsmål. Disse to siste unntakene ble flere ganger debattert i den andre perioden, men de første ble forbigått. F. Moe (Ap), var imot de foreliggende forslagene, men hevdet at *entydige spørsmål av liten politisk karakter* kunne egne seg til avgjørelse ved folkeavstemning. Som eksempel på dette nevnte han avholdssaken, og ut fra sammenhengen er det tydelig at han da henviste til verdi- og moralspørsmål generelt (S.tid.1956:1875).

Mangelen på unntak, særlig de som var nevnt i stortingsmeldingen, har i den siste perioden blitt brukt som ett av de aller viktigste motargumentene. Det har blant annet blitt vist “til de spørsmål dette reiser bl.a. om mindretallets rettigheter i et demokratisk system” (Innst.S.nr.234 1983-84:2). Dessuten at et flertall ikke skal kunne undergrave mindretallets rettigheter (S.tid.1986-87:1363). Særlig har det for motstanderne vært viktig å påpeke at de ser dette som mest problematisk ved bindende

folkeavstemninger (Innst.S.nr.145 1986-87:2). Alle partiene har stått samlet mot Frp med dette synet, selv om noen partier har sagt seg til dels enige med sistnevnte i ønsket om økt bruk av folkeavstemninger (Innst.S.nr.234 1983-84:2).

Frp slo ikke tilbake mot dette før på begynnelsen av 1990-tallet, da de uttalte at; “Disse medlemmer kan ikke være enig med dem som hevder at det er prinsipielt betenkelig med folkeavstemninger i religiøse, moralske og samvittighetspregede saker. Disse medlemmer mener således at f.eks. abortsaken, spørsmålet om statskirken og spørsmålet om vi skal ha dødsstraff i krig meget godt egner seg som grunnlag for folkeavstemninger. Nettopp i slike saker har den enkelte borger kanskje vel så godt grunnlag for å ha en mening som mange politikere.” (Innst.S.nr.133 1991-92:3).

En debatt omkring mindretallets rettigheter har til dels også funnet sted tidligere. Det finnes henvisninger til manglende respekt for mindretallets rettigheter også i debatter i perioden etter 1945, men det var da rettighetene til et tapende mindretall på Stortinget det ble henvist til. De borgerlige partiene påsto i den forbindelsen at man levde under et flertallsdiktatur, hvor det ikke var noen respekt for mindretallets rett. Et mindretall som trolig kunne ha et flertall av folket bak seg, men likevel ble nedstemt (S.tid.1959:1569). Dette ble derfor brukt som et argument for folkeavstemninger. Påstanden ble også behandlet, men fullstendig avvist, i den omtalte stortingsmeldingen fra 1947. Det ble i stedet hevdet at i tilfeller hvor stortingsflertallet faktisk svarer til et flertall i folket, vil ikke folkeavstemninger gi et mindretall økt beskyttelse, snarere tvert imot. Man måtte i stedet regne med at stortingsrepresentantene ville vise større toleranse og ansvar overfor mindretallsgrupper enn velgerne gjennom hemmelige valg (St.meld.nr.52 1947:12).

3.11 Konservativt eller radikalt virkemiddel

Grunnlovsendringer angående folkeavstemninger har vært fremmet av både konservative og radikale partier, og det har blitt debattert om folkeavstemninger virker konserverende eller progressivt. I tillegg har det blitt diskutert om de forskjellige formene for folkeavstemninger har forskjellige virkninger i sammenheng med dette. Det aller første forslaget ble blant annet forkastet fordi det ble hevdet at folkeavstemninger ville forsinke og eventuelt umuliggjøre gjennomføringen av beslutninger fattet av

Stortinget (Indst.S.No.150 1897:392). En rekke ganger har det også blitt argumentert for at folkeavstemninger kan vanskeliggjøre påkrevde fremskritt og forbedringer. I sammenheng med dette har det blant annet blitt vist til at Sveits har blitt svært konservativt på grunn av den utstrakte bruken av folkeavstemninger (Indst.S.nr.45 1902-03:16).

Samtidig har folkeavstemningenes eventuelle konserverende virkninger også blitt brukt som proargument. A. A. Thallaug (H) støttet en grunnlovshjemling nettopp fordi han så på dette som en konservativ garanti, og folkeavstemninger "bare ved sin tilværelse [vil] komme til at virke beskyttende mot overilede skridt, folkets ret til at gripe ind vil staa advarende for representantene."(S.tid.1913:2094). Det ble i samme debatt også hevdet at selv om utvikling innimellom er påkrevd, bør ikke utviklingen gå fortere og være mer radikal enn det folkets flertall selv ønsker. Utvikling ville finne sted dersom folket ønsker det (S.tid.1913:2096). Samtidig ble det nevnt at folkeavstemninger heller ikke vil virke mer konservativt, enn nasjonen i seg selv er (S.tid.1913:2105). I forbindelse med de forskjellige formene for folkeavstemninger har det blitt hevdet at dersom initiativet til folkeavstemninger ligger hos makthaverne, er dette et reaksjonært eller i beste fall et konservativt instrument, mens folkeinitiativ er mer demokratisk, og dermed bedre (S.tid.1913:2100).

Venstresiden har også støttet en utvidet adgang til folkeavstemninger, og i den første perioden så de på dette som et steg på veien bort fra det borgerlige samfunn over til et samfunn styrt etter arbeiderklassens prinsipper (Innst.S.nr.2 1926:40). Men de så begrensninger i folkeavstemningenes radikale virkning i det de påpekte at de egentlig ikke så folkeavstemninger som et middel til å fremme sosiale reformer i noen nevneverdig grad, siden det ofte viste seg at de konservative kreftene seiret ved slike avstemninger. Men folkeavstemningene kunne være et middel til å fremme politisk opplysning og øke klassefølelsen i de brede samfunnslag, og derigjennom over tid føre til en mer radikal maktforskyvning i samfunnet (S.tid.1926:954).

I de to siste periodene har disse temaene ikke fått noen større oppmerksomhet i debattene, men en av de mest optimistiske uttalelsene omkring folkeavstemninger som et progressivt virkemiddel ble uttalt av E. Petersen (H) i den andre perioden. Han mente at man ved å legge saker ut til folkeavstemning ville få avgjort dem raskt, siden man da ikke behøvde å vente på at saken skulle modne politisk

over mange år, noe man ville tape verdifull tid på (S.tid.1959:1570). Mot slutten av samme periode ble folkeavstemningers konserverende virkning brukt som et proargument. J. Østby (Sp) mente at en utvidet adgang til folkeavstemning i visse spørsmål kunne yte et bidrag til at de anarkistiske tendensene, som han mente var merkbare ute i verden, fortsatt kunne holdes unna i Norge (S.tid.1967-68:4137).

3.12 Valgkampens virkninger

Hvorvidt folkeavstemninger vil skade eller gavne den generelle, offentlige, politiske debatten har blitt drøftet ved flere anledninger. Under behandlingen av det aller første forslaget ble det hevdet synspunkter hvor det var tydelig at man ikke så for seg at folkeavstemninger ville føre med seg en konstruktiv og oppklarende politisk debatt. Det ble da påstått at avstemningene heller ville tilspisse enn bidra til å løse meningsforskjeller mellom statsmaktene, og at slike avstemninger lett kunne bli gjenstand for misbruk (Indst.S.No.150 1897:391). Det ble senere hevdet at velgerne ved en folkeavstemning stort sett kun ville komme til ta stilling til slagordene fremmet i media og av partitoppene (Indst.S.nr.45 1902-03:18). Motstanderne har dessuten nevnt, med henvisninger til blant annet USA, at folkeavstemningene er preget av hensynsløs agitasjon, som kan ta fokus bort fra selve spørsmålet. Skruppelløs agitasjonen kan snu folkeviljen og føre til uheldige utfall, og derfor at det ideelle folkestyret og praksis kan være to helt forskjellige ting. Det ble samtidig også påstått at særinteressene ville kunne få fritt spillerom ved folkeavstemninger, noe som igjen kunne føre til at motsetningene ble større, og derfor være til hinder for en god løsning (S.tid.1913:2099-2102).

Slike påstander har ikke fått stå helt uimotsagt. Det har også blitt hevdet at folkeavstemninger ville bidra til en revitalisering av de gode gamle folkemøtene, som ble nevnt å være preget av gode drøftelser, ikke munnhuggeri (S.tid.1926:947). Flertallet i Valgordningskommisjonen av 1948 mente også at det var en fare for at velgerne kunne komme til å bli utsatt for og ta standpunkt etter usaklig agitasjon. Men etter deres syn var faren for ensidig og usaklig agitasjon langt større ved ordinære stortingsvalg. Ved folkeavstemninger ville debattantene bli tvunget til å være mer saklige, siden det var enkeltsaker som skulle avgjøres, og uriktige opplysninger ville komme til å bli imøtegått av motparten (D.p.v. 1952:75).

I den siste perioden har Frp fremmet argumenter med tilknytning til dette temaet, hvor de har gjort antagelser om debattene ut fra sitt syn på politikere og velgere. Deres påstand har vært at de politiske debattene først og fremst er en meningsutveksling mellom partiene, og kun dreier seg om forholdet mellom dem. Bindende folkeavstemninger vil derimot føre til at den politiske debatten igjen vil dreie seg om saker (S.tid.1986-87:3163). Dette vil igjen etter deres syn tvinge politikerne til å stille klare og greie spørsmål til velgerne, og folk vil få klare politiske alternativer å ta stilling til (S.tid.1998-99:2878).

3.13 Prosedyredebutt, bindende og rådgivende folkeavstemninger

Det har stort sett vært liten forskjell i argumentasjonen enten det har vært regler for bindende eller rådgivende folkeavstemninger som har blitt satt på dagsorden, men som vist har det vært noen argumenter som mer spesielt har vært knyttet til en av formene. Prosedyrene rundt vektingen av rådgivende folkeavstemninger har dessuten blitt mye debattert, særlig i forbindelse med de avholdte folkeavstemningene. I den første tiden var det kun bindende folkeavstemninger som ble foreslått og debattert. Først i en innstilling fra 1913 ble det kort nevnt at rådgivende folkeavstemninger også var en mulighet (Indst.S.nr.45 1913:13). De to folkeavstemningene i 1905 ble i ettertid ikke sett på som rådgivende i egentlig forstand. Dette siden den første bare skulle bekrefte et allerede fattet vedtak³⁵, og den andre var mer eller mindre bindende, siden forhandlingene med prins Carl var avhengig av et positivt utfall (Innst.O.14 1971-72:2).

Debatt omkring eventuelle forskjeller mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger, hvilken av formene som skulle vurderes som normativt best, og prosedyredebutten omkring vektingen av rådgivende folkeavstemninger startet først ved alkoholavstemningen i 1919. I tillegg ble disse temaene behandlet av Valgordningskommisjonen av 1917. De fleste partiene argumenterte i 1919 for at folkeflertallet måtte følges uansett utfall. Det ble blant annet uttalt at forutsetningen for i det hele tatt å skulle foreta en folkeavstemning måtte være at resultatet den viste, ble tatt til følge, enten man var enig eller ikke. Nødvendigheten av å på forhånd ha avklart

³⁵ Plebisitt

prosedyrene rundt vektingen ble også påpekt (O.tid.1919:260). Høyre, den gangen som de eneste, sto fast på at folkeavstemningen kun var rådgivende og at de juridisk sto helt fritt til å stemme som de ville, uansett resultat. Et annet syn, hevdet de, ville være i strid med Grunnloven. Folkeavstemningen skulle kun oppfattes som en meningsytring av folket, mens det var Stortingets plikt til å vurdere om folkets ønske kunne imøtekommes (O.tid.1919:263)³⁶.

I Valgordningskommisjonen av 1917s innstilling ble problemstillinger omkring bindende og rådgivende folkeavstemninger behandlet for første gang. Alle, unntatt ett medlem³⁷, gikk inn for en innføring av bindende folkeavstemninger. I tillegg gikk de enstemmig inn for å grunnlovsfeste rådgivende folkeavstemninger. Flertallet var av flere grunner av den oppfatning at bindende folkeavstemninger var å foretrekke fremfor rådgivende. For det første viste de til avstemningen i 1919, som formelt var rådgivende, men hvor det klare flertallet for alkoholforbudet, etter deres mening, gjorde at Stortinget moralsk ble bundet til å følge folkets råd (D.p.v. 1924:119). En av de største fordelene med bindende folkeavstemninger var også, ble det nevnt, at det lettere ble skapt ro omkring en omdiskutert sak dersom den ble avgjort på denne måten. Dette i motsetning til et vedtak gjort med et knapt flertall i Stortinget, eller at folkets råd bare ble innhentet i en rådgivende folkeavstemning, uten at dette ble tillagt avgjørende betydning (D.p.v. 1924:126). Dersom man valgte kun å grunnlovsfeste rådgivende folkeavstemninger ville dette etter flertallet mening ikke bety noen reell forandring i statsforfatningen. Slike folkeavstemninger hadde allerede vært i bruk tre ganger, og eventuell tvil om grunnlovsmessigheten av dette hadde, etter deres mening, blitt avgjort forut for avstemningen i 1919. Det ble også hevdet at en rådgivende folkeavstemning ville få betydelig innflytelse på Stortingets vedtak, særlig dersom det ble et større flertall i en retning, og at Stortinget vanskelig ville kunne sette seg over dette. Avstemningen i 1919 hadde etter deres mening vist svakheten ved rådgivende folkeavstemninger. Den hadde ikke skapt ro om saken, siden det i etterkant reiste seg sterk motstand mot forbudet.

Flertallets konklusjon ble derfor at *det naturlige og konsekvente* måtte være at en

³⁶ Høyre fremmet på denne tiden grunnlovsforslag om bindende folkeavstemninger, men dette fikk ingen betydning for prosedyredebatte i 1919.

³⁷ N. N. Skaar (V)

appell til folkeviljen gjennom direkte avstemning måtte være avgjørende, for “Ellers blir lett anvendelsen av det store apparat et spilfekteri og en lek med folkeviljen.” Begrunnelsen de brukte for likevel å utarbeide forslag om rådgivende folkeavstemninger var at “det kan tenkes at Stortinget på grunn av særlige omstendigheter finner det hensiktsmessig i en sak å søke alene veiledning ved folkets direkte avstemning. Og man er derfor av den opfatning at en sådan adgang ikke bør være utelukket.” (D.p.v. 1924:128-129). Flertallet nevnte senere i innstillingen at også tvetydigheten angående vekten en rådgivende folkeavstemning skal tillegges, talte imot denne formen, siden dette kunne gi opphav til uro og forvirring (D.p.v. 1924:130).

I dissensen var det flere innvendinger mot at folkeavstemninger skulle hjemles uansett form, men Skaar valgte likevel å stille seg bak forslagene om rådgivende folkeavstemninger (D.p.v. 1924:132). Etter hans syn sto de rådgivende avstemningene i en helt annen stilling enn de bindende og eventuelt obligatoriske, siden de førstnevnte i hvertfall i formen ikke ville røre ved Stortingets makt. Han så også for seg at det i noen saker kunne være behov for Stortinget å få vite om folkeopinionen var moden for dets gjennomførelse, og da kunne en veiledende folkeavstemning være et nyttig hjelpemiddel. Samtidig anerkjente også han at et klart flertall i en rådgivende folkeavstemning ville bli moralsk bindende for statsmaktene, men hevdet at i situasjonen; “Hvor en rådgivende folkeavstemning utviser forholdsvis liten forskjell mellom ja- og nei-stemmenes antall, eller hvor deltakelsen i avstemningen har vært så ringe, vil den ikke kunne øve noget *trykk* på Stortinget.” (D.p.v. 1924:134). De bindende folkeavstemningene så han på som et alvorlig og betenkelig inngrep i Stortingets myndighet siden: “Ved *referendum* kan Stortinget få betydningsfulle beslutninger kullkastet, kanskje ved en stemningsbølge, kanskje ved konservatismens og treghetens hjelp; det planmessige arbeide kan bli forstyrret, og tingets anseelse må lide ved slike nederlag.” Han var også redd for at bindende folkeavstemninger skulle “forvandle Stortinget fra en avgjørelses- til en forberedelses-myndighet” (D.p.v. 1924:135).

Etter at dette begynte også Stortinget så smått å diskutere forholdet mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger, og i den påfølgende stortingsdebatten var det Skaars dissens som ble tillagt mest vekt (Innst.S.nr.2 1926:38). Det ble da blant annet hevdet at selv om betenkelighetene hadde størst vekt ved bindende folkeavstemninger, gjorde disse seg til en viss grad også gjeldende ved rådgivende folkeavstemninger.

Likevel var det enighet om at “hvis folkeavstemningsinstituttet overhodet skal innføres i vår forfatning, vil det være det prinsipielt riktige at det innføres i sin sterkeste form – med folkeavstemningen som bindende for Stortinget”. Den største innvendingen mot rådgivende folkeavstemninger var at; “Den vil, særlig hvor overvekten til en av sidene er stor, lett bli betraktet som bindende, og folket vil være tilbøielig til å kreve, at den anses som sådan, idet det ellers vil føle iverksettelsen av det store apparat, som en folkeavstemning er, som spillfekteri”(Innst.S.nr.2 1926:39).

Valgordningsnevnden av 1927 var svært negative til enhver formell nedfesting av regler for folkeavstemninger, men deres betenkeligheter angående rådgivende folkeavstemninger var ikke så sterke som til bindende. De mente at Stortinget ved rådgivende avstemninger hadde adgang til å fravike avstemningen, dersom et standpunkt som hadde fått flertall ved en slik avstemning ikke kunne gjennomføres uten alvorlige negative virkninger. Dessuten hevdet de at rådgivende folkeavstemninger ikke hadde *den betenkelige mangel*, som bindende folkeavstemninger hadde, nemlig at beslutningen ikke ville kunne bli endret uten gjennom en ny folkeavstemning. Samtidig påpekte de at mange av de samme innvendingene som kunne reises mot bindende folkeavstemninger også gjorde seg gjeldende for rådgivende folkeavstemninger, og at det lett kunne bli diskusjon omkring vektingen av resultatet ved bruk av den sistnevnte formen (D.p.v. 1932:42).

I perioden etter 1945 ble det stort sett bare fremmet forslag om rådgivende folkeavstemninger, og forholdet mellom rådgivende og bindende folkeavstemninger ble problematisert i liten grad. Valgordningskommisjonen av 1948 påpekte også at mange av de samme ulempene gjorde seg gjeldende ved begge formene. Det ble også hevdet at rådgivende folkeavstemninger ofte måtte ventes å bli tillagt avgjørende vekt, og at det derfor, politisk sett, var liten forskjell mellom de to formene (D.p.v. 1952:79).

Prosedyredebatten rundt de rådgivende folkeavstemningene ble fulgt opp senere i perioden. Det ble blant annet henvist til Castberg³⁸, som hadde påpekt at det i de rådgivende folkeavstemningene lå en indre motsigelse, som statsrettslig ga anledning til noen betenkeligheter; “På den ene side opprettholdes statsmaktenes formelle, juridiske

³⁸ Trolig Frede Castberg, ikke Johan Castberg

beslutningsfrihet. På den andre siden later oppfatningen til å ha vært at de konsultative avstemninger reelt skulle være avgjørende”. De rådgivende folkeavstemninger kan derfor hevdes på en og samme gang å være *juridisk uforbindende, men faktisk bindende* (Innst.S.nr.94 1956:276). Det ble derfor hevdet at det ville være lite sannsynlig at et flertall i en rådgivende folkeavstemning ikke ville bli fulgt (Innst.S.nr.94 1956:279).

Noen av tilhengerne av grunnlovsforslagene sa seg til dels enige i dette synet. En representant fra Bp uttalte at “hvis avstemningsresultatet viser en majoritet som er litt å bygge på, vil Regjeringen og Stortinget ikke gå imot, det viser erfaring og praksis” (S.tid.1956:1880). Samtidig hevdet tilhengerne at det ikke var behov for å sette krav til oppmøte, siden det ved rådgivende folkeavstemninger ville være opp til Stortinget å vektlegge det råd de har søkt (S.tid.1956:1879). Men alle delte ikke dette synet. F. Moe (Ap) sa i en senere debatt at han trodde Stortinget ville finne det svært vanskelig å gå imot resultatet av en folkeavstemning, uansett hvor liten deltakelsen kunne ha vært (S.tid.1963-64:2150).

Grunnene til at ingen gikk inn for å innføre bindende folkeavstemninger ble lite drøftet på denne tiden, men Ap så som vist heller ingen større forskjell på de to formene. Representantene fra de borgerlige partiene forsøkte å holde seg til en konsistent argumentasjon hvor det ble lagt vekt på at de rådgivende folkeavstemningene også i realiteten kun var veiledende for Stortinget, men som vist ble også det motsatte hevdet. Forut for folkeavstemningen om EF i 1972 ble det igjen strid om vektingsprosedyrene. Flere av representantene som var mot norsk EF-medlemskap argumenterte sterkt for at de var i sin fulle rett til å vurdere resultatet og gjøre seg opp sin egen mening, uavhengig av flertallet i folket. Flertallet av representantene, og da særlig EF-tilhengerne mente på sin side at når man først gikk til det skritt å spørre om folkets mening gjennom en folkeavstemning, måtte det også legges avgjørende vekt på det rådet folk ga. Folkeavstemningen skulle etter dette i realiteten anses for å være bindende (O.tid.1971-72:320-359).

I den siste perioden har det stort sett kun blitt fremmet forslag om å hjemle bindende folkeavstemninger. Dette har ført til mer debatt omkring problemstillinger knyttet til de to formene enn tidligere. I sammenheng med det første forslaget om bindende folkeavstemninger ble det hevdet at dette reiste en *rekke uavklarte spørsmål*, særlig i forhold til mindretallets rettigheter (Innst.S.nr.234 1983-84:2). Flertallet

ser ut til å ha ment at minoritetsrettighetene er mer truet ved en innføring av bindende folkeavstemninger enn gjennom den gjeldende ordningen, og alle de senere debattene har vært preget av dette. Det har også blitt nevnt at det vil være en vanskelig avveining å finne ut hvilke spørsmål som egner seg for slike folkeavstemninger, og man derfor har vært redd for konsekvensene av en slik åpning i Grunnloven (Innst.S.nr.145 1986-87:2). Samtidig har det vært bred enighet om at det kan være nødvendig å bruke folkeavstemninger i visse tilfeller, og at dette vil kunne virke både positivt og vitaliserende på folkestyret, men kun i svært viktige spørsmål av nasjonal betydning, og da gjennom den adgangen som allerede eksisterer (S.tid.1986-87:3161-62). I Bjørn Stordranges utredning ble det konkludert med, som så ofte tidligere, at de formelt sett rådgivende folkeavstemningene har lett for å bli ansett som politisk bindende, og derfor at; “Å opprettholde skillet mellom konsultative og desisive referenda virker svakt begrunnet fremfor å tillatte at lovgiveren gir folkeavstemningen en slik rettslig karakter som den rent faktisk har” (1991:30). Men denne utredningen ble ikke tillagt noen vekt i debattene i etterkant.

Forut for folkeavstemningen i 1994 ble det fremmet flere forslag som hadde som formål å gjøre avstemningen bindende, og prosedyredebatten som hadde funnet sted i 1919 og 1972 gjentok seg. Høyre og Ap, som ellers i perioden hadde holdt seg så strengt til den gjeldende ordningen, var både blant initiativtakerne bak forslagene, og de som sterkest argumenterte for at den rådgivende folkeavstemningen måtte anses som bindende. T. Jagland (Ap) hevdet i den forbindelse blant annet at; “Folket har alltid rett”, og henviste til folkesuvereniteten (O.tid.1993-94:579). Forslagene ble enstemmig forkastet etter at folkeavstemningen var avholdt, men skapte likevel litt debatt. Det hadde i sammenheng med disse fremleggene blitt hevdet “at det vil innebære en konstitusjonell krise for landet dersom resultatet av en folkeavstemning skulle bli forkastet av et mindretall på Stortinget på grunnlag av en regel som ble utformet uten at folkeavstemninger var med som element ved utformingen av regelen.” (Innst.S.nr.291 1995-96:4). Flere av partiene måtte derfor i debatten forklare sine standpunkter. Høyre, blant annet, ble bedt om å forklare hvordan de det ene øyeblikket bare gikk inn for rådgivende folkeavstemninger, ikke bindende, for så å gå inn for at rådgivende folkeavstemninger er å anse som bindende (S.tid.1995-96:4503). Mens Sp ble oppfordret til å forklare hvorfor de så sterkt hadde gått inn for folkeavstemning om både EØS og

EU, når det i realiteten var partisynet, ikke folkeavstemningsresultatet, de ville legge til grunn ved avgjørelsen av saken (S.tid.1995-96:4504).

Frp fremmet også forslag om rådgivende folkeavstemninger på slutten av 1990-tallet, uten at dette fikk noen særlig tilslutning i starten. Men debatten våren 2004 innebar noen endringer. K. Engebretsen (Ap) hevdet da at det kan oppstå situasjoner hvor det er naturlig å be folket om råd, som for eksempel Norges forhold til EU. Men slike avstemninger skulle bare være rådgivende siden; “I siste instans må det være folkets valgte som skal treffe de beslutningene og stå til ansvar overfor folket for de beslutninger man har tatt. Dette er systemet etter Grunnloven i dag, og slik vi ser det, er det ingen grunn til å endre på dette” (S.tid.2003-04:2-3³⁹). Senere i debatten hevdet han derimot at; “Når man en sjelden gang har en folkeavstemning i store og viktige prinsipielle spørsmål, vil det være stort engasjement, stor deltakelse, og de beslutningene som blir fattet av folket, selv om de er rådgivende, vil ha en slik autoritet at de folkevalgte følger dem uansett” (S.tid.2003-04:5⁴⁰). Sp stemte som nevnt for forslaget om rådgivende folkeavstemninger på grunnlag av et ønske om at flere saker skulle legges ut til rådgivende folkeavstemninger, men stilte seg stort sett bak flertallets begrunnelser mot en innføring av bindende folkeavstemninger (S.tid.2003-04:6⁴¹).

Senere samme vår ble forslaget angående obligatoriske rådgivende folkeavstemninger gjennom Grunnlovens §93 debattert, og oppnådde et klart flertall for dette. I forslagets begrunnelse står det blant annet at et misforhold mellom et eventuelt ja-flertall i folket ved folkeavstemningen i 1994 og en tilstrekkelig stor nei-minoritet på Stortinget “ville ha brakt landet inn i en dypt alvorlig beslutningskrise”, og at; “Ved en eventuell ny avstemning er regelverket fortsatt potensielt kriseskapende”. Forslaget var ment å motvirke dette, og det ble hevdet at dette “kan best hindres ved at Stortingets konstitusjonelle enekompetanse eksplisitt markeres”. Videre ble det sagt at; “Forslaget omfatter maksimum av sikring mot beslutningskrise, så langt grunnlovsregler – uten bindende folkeavstemning – kan påvirke den politiske prosess” (Dok.nr.12 1999-00:39).

³⁹ <http://www.stortinget.no/stid/2003/s040115-03.html>

⁴⁰ Samme lenke som note 29

⁴¹ Samme lenke som note 29

Flertallet hevdet i innstillingen at forslaget representerte *et viktig demokratisk framskritt* (Innst.S.nr.190 2003-04:3).

Mindretallet, som besto av Høyre og KrF mente på sin side at den siste avstemningen hadde vist at de fleste partiene anså det som en politisk-moralsk forpliktelse å følge folkets råd. Denne forpliktelsen mente de også var helt åpenbar, og at det derfor ikke var noe behov for å understreke i Grunnloven at en slik avstemning kun skulle være rådgivende. De anså det heller ikke som ønskelig å innføre regler for folkeavstemninger i Grunnloven, uansett form (Innst.S.nr.190 2003-04:3).

Prosedyredebatten fortsatte i stortingssalen, hvor Høyre mente det var selvsagt at Stortinget burde følge folkets råd (S.tid.2003-04:3⁴²). Sp hevdet at man burde avklare spillreglene før en eventuell ny folkeavstemning, og sikre legitimiteten til et fremtidig vedtak, noe de hevdet man ville gjøre ved eksplisitt å slå fast Stortingets enekompetanse på området (ibid.). Denne siste debatten viste dermed at diskusjonen rundt vektingsprosedyrene fremdeles lever i beste velgående, og at de rådgivende folkeavstemningene, hva angår vektingen, fremdeles har en uavklart posisjon i norsk politikk.

⁴² <http://www.stortinget.no/stid/2003/s040607-03.html>

4. Folkeavstemningsregler i det norske politiske system

4.1 Den norske debatten om folkeavstemninger

4.1.1 Forslag og argumentasjon

De to foregående kapitlene har vist at det har vært stor variasjon blant forslagene som har blitt fremmet om å grunnlovshjemle folkeavstemninger i Norge, og dessuten i hva slags argumentasjon som har blitt brukt for og mot disse forslagene. Samtidig har mange av argumentene blitt oppfattet som viktige helt fra starten på debatten og frem til i dag. Samlet sett har det vært flest forslag om å hjemle regler for bindende folkeavstemninger. Etter 2. verdenskrig har det særlig vært fokus på en type forslag, nemlig å gi et *mindretall*⁴³ på Stortinget rett til å appellere saker til folket gjennom enten rådgivende eller bindende folkeavstemninger. En vedtakelse av et slikt forslag vil introdusere en ny regel i den norske Grunnloven, i tillegg til hjemling av folkeavstemninger, nemlig at et mindretall på Stortinget gis myndighet til å fatte vedtak. I dag fattes vanlige stortingsvedtak med simpelt flertall. Vedtak etter Grunnlovens §112⁴⁴ og §93⁴⁵ krever kvalifisert flertall. Folkeavstemninger i saker som krever vedtak med kvalifisert flertall reiser egne problemstillinger som må drøftes særskilt. Det er også nettopp i slike saker at ønske om folkeavstemning etter dagens ordning gjerne fremmes, som for eksempel EU-saken, skille mellom kirke og stat og avskaffelse av monarkiet.

De forskjellige typene av folkeavstemninger som har blitt forslått har forskjellige konsekvenser, som nevnt i innledningen. Dette vil bli utdypet i den videre drøftingen, selv om det ikke alltid har vært like stor fokus på dette i de norske folkeavstemningsdebattene.

Argumentasjonen som har blitt ført i disse debattene samsvarer i stor grad med de argumentene som nevnes for og mot bruk av folkeavstemninger i både den norske og internasjonale faglitteraturen som ble introdusert i innledningen. Før argumentene kan

⁴³ For det meste et mindretall på 1/3, men også andre brøker har blitt forslått.

⁴⁴ Grunnlovsendringer må vedtas med 2/3 flertall

⁴⁵ Suverenitetsavståelse til en overnasjonal organisasjon må vedtas med 3/4 flertall.

drøftes nærmere er det flere forhold som må belyses. Det andre kapittelet viste hvordan blant annet partistandpunktene har skiftet gjennom årene, noe som gjør det nødvendig å se nærmere på grunnene til dette, og dermed granske motivene og eventuelle taktiske elementer som måtte ligge bak argumentasjonen.

4.1.2 Opposisjon/posisjon-tesen

Aktørenes preferanser i folkeavstemningsdebattene sammenfaller i svært stor grad med Opposisjon/posisjons-tesen. Tesen viser til at folkeavstemninger som oftest er opposisjonens våpen, og at interessen raskt kjølnes når opposisjonen kommer i posisjon. Partier i posisjon kjemper derfor sjelden for mer liberal bruk av folkeavstemninger (Bjørklund 1997:47). Bjørklund har vist til mye av det samme datamaterialet som er grunnlaget lagt til grunn her som empirisk støtte for dette (1997:47-51). Tesen ser derfor ut til å gi en bedre forklaring på partienes standpunkter enn deres politiske ideologi, og prinsipper som eventuelt måtte ligge her for direkte folkelig deltakelse.

Venstre stemte under sin storhetstid tidlig i forrige århundre mot de foreslåtte grunnlovsforslagene⁴⁶. Da de i 1936 kom med sitt første forslag om folkeavstemninger siden århundreskiftet, hadde valgoppslutningen deres falt fra hele 49,9% i 1906 til 16,0 i 1936. Høyres oppslutning varierte også i denne perioden, men ved valgene frem til 1921 hadde de, med ett unntak⁴⁷, lavere oppslutning enn Venstre (Furre 1996:501-502). I det de ble varig større enn Venstre, og Ap ble en reell utfordrer til den politiske makten, endret de sitt syn. Ut fra tesen skal interessen for folkeavstemninger avta når grensene mellom opposisjon og posisjon blir mindre klare, og makten raskere skifter hender (Bjørklund 1997:51). Det var nettopp slik situasjonen var midt på 1920-tallet da Høyre skiftet standpunkt, og interessen for folkeavstemninger generelt dalte. Aktørenes handlinger i etterkrigstiden var også i samsvar med tesen. Ap, som stort sett satt med regjeringsmakten, ønsket ikke å innføre nye regler for folkeavstemninger, mens en samlet opposisjon var for. Da de borgerlige partiene etter hvert fikk utsikt til regjeringsmakt mot slutten av 1960-tallet ble kampen mindre innbitt og interessen for

⁴⁶ Det er to unntak som må nevnes. Det var representanter fra Venstre som sto bak forslag fremmet i 1898 og 1900-01. Men disse ble det aldri reell debatt og avstemning om.

⁴⁷ 1909

folkeavstemninger ble nærmest ikke-eksisterende.

De to partiene som har vist seg som de største folkeavstemningstilhengerne i den siste perioden, nemlig Frp og SV, har så langt ikke sittet i Regjering. Valgoppslutningen for begge partier har vist en økende tendens de siste årene, og dette kan føre til at de etter hvert blir tatt med i regjeringssamarbeid. Det gjenstår derfor å se om de forlater sine standpunkter til folkeavstemninger dersom de kommer i posisjon. Samtidig er vektleggingen av direkte folkelig deltakelse i politikken et kjennetegn ved de nye partiene som har dukket opp både på høyre og venstre fløy i mange vestlige demokratier (Bjørklund 1997:36). Disse to partienes syn på folkeavstemninger kan derfor også tilskrives ideologi⁴⁸. Samtidig er det kun Frp som har fremmet egne grunnlovsforslag. SV har bare uttalt seg positivt om folkeavstemninger i stortingsdebatter og i partiprogrammene, uten å omsette dette til handling.

Venstres til dels positive syn i den siste perioden kan ses på som et produkt av deres valgoppslutning. Fra slutten av 1960-tallet falt oppslutningen drastisk, og mellom 1985 og 1993 var de helt uten representasjon på Stortinget (Furre 1996:504). Siden 1997 har de derimot igjen sittet med regjeringsmakt to ganger, og da har de også lagt mindre vekt på saken. De andre mellompartiene, KrF og Sp, har flere ganger sittet i borgerlig/sentrums-koalisjoner i den siste perioden. Oppslutningen har for begge partiene vært varierende, og særlig Sp har opplevd store endringer. Ut fra partiprogrammene å dømme har KrF hatt en mer lunken holdning til folkeavstemninger enn Sp. Sistnevnte valgte også som nevnt å stemme for ett av forslagene våren 2004. De hadde da hatt dette på partiprogrammet i mange år, men det hadde ikke blitt omsatt til handling tidligere. Sp har i den siste perioden hatt svært liten politisk makt siden de ikke er med i den borgerlige koalisjonsregjeringen, og heller ikke sitter i noen avgjørende vippeposisjon. Dette kan derfor synes som en god forklaring på at de våren 2004 valgte å gjøre tidligere programuttalelser om til handling. Høyre og Ap har stort sett vært de to største partiene hele perioden, selv om velgeroppslutningen også for dem har variert en god del. Begge har også sittet med regjeringsmakten flere ganger. Det er derfor ikke så overraskende, ut fra tesen, at de har vært negative til de fremsatte

⁴⁸ Høyre- og venstrepopulisme

grunnlovsforslagene.

Samtidig finnes det hendelser som er i strid med Opposisjon/posisjons-tesen. Flere ganger har aktører med regjeringsmakt enten foreslått eller stemt for grunnlovsendringer angående folkeavstemninger⁴⁹, men det er særlig to tilfeller som er særlig interessante. Begge gangene var det nettopp oppstått en ny politisk situasjon. Det såkalte *kriseforliket* mellom Ap og Bondepartiet førte til at Ap fikk regjeringsmakten i 1935 (Furre 1996:138). Ap var da det største partiet på Stortinget, men Regjeringen var en mindretallsregjering, siden de ikke hadde rent flertall. Partiets tidligere erfaring med regjeringsmakten hadde vært kortvaring, siden Regjeringen Hornsrud måtte gå av på tiltredelseserklæringen etter bare to uker i 1928 (Furre 1996:126). Årene frem til 1935 hadde blitt tilbrakt i opposisjon uten noen større utsikter til makt, og uten at de andre politiske partiene ønsket å samarbeide med dem. Regjeringen Nygaardsvold kunne derfor ikke være sikre på at de ville få beholde makten over lengre tid. Dette kan være en forklaring på hvorfor de valgte å fremme et nytt grunnlovsforslag, selv om de satt i posisjon og ut fra tesen skulle ha forkastet alle slike tanker.

Parallellene til situasjonen i 1968 er mange. Da Bortenregjeringen kom til makten i 1965, hadde de borgerlige partiene vært i opposisjon i mange år. Ap hadde sittet med makten siden 1935, bare avbrutt av 2. verdenskrig og den borgerlige koalisjonsregjeringen ledet av J. Lyng i 1963. Sistnevnte satt kun i underkant av en måned (Furre 1996:328-330). I 1964 fremmet én representant fra alle de borgerlige partiene et samlet grunnlovsforslag. På dette tidspunktet satt de borgerlige fortsatt i opposisjon. Da forslaget skulle debatteres nærmere fire år senere, hadde disse partiene dannet en flertallsregjering. Likevel opprettholdt de forslaget og stemte for det. Grunnen til at partiene valgte å opprettholde sitt standpunkt i saken, selv om de satt i posisjon, kan være at det ville vært svært påfallende om de valgte å gå imot sitt eget forslag, og at de derfor ville unngå å tape ansikt. Samtidig finnes det eksempler på dette fra tidligere. Høyre stemte i 1926 ned sine egne forslag. Situasjonen kan også sammenlignes med den Regjeringen Hornsrud opplevde på 1930-tallet, og eventuell usikkerhet på hvor varig den nye politiske situasjonen kom til å bli, vil også kunne være en forklaring på hvorfor

⁴⁹ Dette skjedde mye i den første perioden nemlig i 1898, 1901, 1911, 1917 og 1923 (Bjørklund 1974:24).

standpunktene til folkeavstemninger ble opprettholdt. Samtidig ble ikke grunnlovsforslaget som hadde blitt fremmet helt siden 1950-tallet foreslått på nytt, noe som kan tolkes som en klar posisjonseffekt.

Behandlingen av Frps forslag våren 2004 innebar også flere endringer enn at Sp valgte å støtte ett av forslagene. Like interessant var det at representanter fra Ap i komitéinnstillingen til dette forslaget sa seg enige med SV i “at det er ønskelig å ta i bruk rådgivende folkeavstemninger i viktige saker” (Innst.S.nr.99 (2003-2004):1). Denne uttalelsen kan være et tegn på en oppmyking av Aps linje i forhold til folkeavstemninger. Grunnen til at dette utsagnet kan tolkes som en oppmyking, er at den må ses i sammenheng med Høyre og KrFs uttalelse som støtter dagens praksis “med at rådgivende folkeavstemning tas i bruk i noen få, svært viktige saker, som EU-spørsmålet” (ibid.). Dette siste utsagnet må tolkes som et mer restriktivt syn. Spørsmålet er om denne holdningen var en forbigående opposisjonseffekt fra Aps side, og om de går tilbake til en mer restriktiv linje dersom de vinner regjeringsmakt ved valget i 2005.

4.1.3 Strategisk bruk av kommunikativ atferd

Det faktum at Opposisjon/posisjons-tesen gir en så god forklaring på partienes standpunkt til folkeavstemninger, sammen med det at noen partier har endret sitt standpunkt flere ganger, gjør at det som blir hevdet å være prinsipiell argumentasjon for eller mot, blir mindre troverdig. Jon Elster kaller dette for *strategisk bruk av kommunikativ atferd*, hvorav han tar for seg to typer. Den første er der hvor aktører av egeninteresse forkler sin egeninteresse som allmenninteresse, noe han kaller *skinnargumentasjon*. Den andre typen kaller han for *strategisk ansvarsfraskrivelse*, og beskriver situasjonen hvor deltakere i forhandlinger forkler sine trusler som advarsler (1992:118). I sammenheng med folkeavstemningsdebattene er det interessant å belyse bruk av skinnargumentasjon. Det kan her skilles mellom *faktiske* og *normative* påstander. Faktiske påstander fremlegges med krav på *sannhet*, mens normative påstander fremsettes med krav på *gyldighet*. En minimumsbetingelse for gyldighet er *upartiskhet*, som står i motsetning til *fordomsfullhet* og *egeninteresse*. Det er mulig å gjøre strategisk bruk av upartiske resonnementer. En aktør som har en spesiell interesse kan spørre seg om det enten finnes et upartisk argument som faller *perfekt* sammen med sin egeninteresse, eventuelt et upartisk argument som har en konklusjon som gir *maksimalt* sammenfall med egen interesse, eller eventuelt et

argument som gir *optimalt* sammenfall vurdert ut fra egeninteressen.

I det politiske liv er et upartisk argument som faller altfor godt sammen med egeninteressen til aktøren som hevder det ikke særlig troverdig (Elster 1992:118-119). Men likevel er strategisk bruk av upartiske argumenter et velkjent fenomen i slike fora. Elster tror at grunnene til dette blant annet bunner i en tro på at upartiske argumenter gir større sjanser for å overbevise andre, og at man til og med kan komme med upartiske argumenter som er uforenelige med hverandre i håp om at hvert av dem vil kunne appellere til bestemte grupper (1992:120-121). En forhandlingssituasjon hvor begge parter påberoper seg uforenelige prinsipper kan ende uten noen form for enighet. Men samtidig hevder Elster at bruk av upartiske argumenter har en tendens til å føre til mer rettferdige beslutninger. Der det er vanskelig å stå frem med krav basert på naken egeninteresse, får allmenninteressen bedre vilkår. Dette siden det optimale upartiske argument ofte vil være et som avspeiler egeninteressen i en svakere form og derigjennom også tar hensyn til andre grupper⁵⁰ (Elster 1992:121-122).

Bruk av skinnargumentasjon ser ut til å gjennomsyre debattene omkring folkeavstemninger. Opposisjon/posisjons-tesen viser hvor sterk sammenheng det er mellom aktørenes holdninger til folkeavstemninger og deres egeninteresse, men i debattene har det stort sett blitt argumentert med mer høyverdige demokratiske prinsipper. De som ønsker en grunnlovshjemling av folkeavstemninger hevder å være de eneste sanne demokrater, de som virkelig kjemper for folkesuvereniteten, mens motstanderne ofte begrunner sine standpunkter i et prinsipielt forsvar for det representative demokrati og dets institusjoner, eller beskyttelse av minoritetsrettigheter. Når aktørene har endret sine standpunkter til folkeavstemninger har de raskt adoptert de prinsipielle standpunktene som hører til, og gått imot de prinsipielle standpunktene de tidligere selv har hevdet. For eksempel har Høyre som vist skiftet standpunkt flere ganger. I periodene hvor de har vært for, har de blant annet hevdet at det representative demokrati ikke fungerer tilfredsstillende, og argumentert for at folkeavstemninger vil øke, eventuelt gjenopprette, folkesuvereniteten. I periodene de har vært imot, har de hevdet prinsipielle argumenter til beskyttelse for det representative demokrati.

⁵⁰ Elster kaller dette *hykleriets siviliserende kraft*.

Skinnargumentasjon er også fremtredende i aktørenes argumentasjon og syn på vektingen av resultatet i en rådgivende folkeavstemning. De som holder seg prinsipielt til den strengt juridiske tolkningen, nemlig at folkeavstemningen kun er rådgivende, og at representantene skal forbeholdes retten til å tolke resultatet og stemme i tråd med eget standpunkt, har helt klart også hatt egeninteresse av dette. Dette fordi det er de som har vært sterkest imot en endring av status quo som har hevdet dette synet. Denne sterke betoningen av de juridiske prinsippene, altså retten til å tolke og stemme etter egne vurderinger, kan ses som en måte å skjule og rettferdiggjøre en handling i tråd med egeninteressen, når denne kan komme i strid med folkeopinionen. Aktører som har ønsket endring av status quo har gjerne i folkesuverenitetens navn hevdet at ethvert utfall i en folkeavstemning må være, om ikke juridisk, så moralsk og politisk bindende for den etterfølgende voteringen i Stortinget. Noe som har vært i deres interesse. I 1994 ble det fra ja-siden argumentert for at folkeavstemningen skulle ses på som bindende, samtidig stemte flere av disse aktørene ned et generelt forslag om innføring av bindende folkeavstemninger, begge deler helt i tråd med egeninteressen, og begge deler på grunnlag av prinsipielle standpunkter som ikke nødvendigvis var sammenfallende.

Siden skinnargumentasjon er så utbredt i folkeavstemningsdebattene, må argumentene stort sett drøftes løsrevet fra aktørene som fremmer dem. I noen tilfeller vil det likevel være nødvendig og peke på paradokser som reiser seg når egeninteresse så tett samsvarer med argumentene som brukes, og når handlinger og argumentasjon ikke helt samsvarer. Dette vil spesielt være tilfelle i drøftingen av forskjellene mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger, og vektingen av resultatet i den siste varianten.

4.2 Argumenter for og mot folkeavstemninger

4.2.1 Argumentasjon i de norske debattene og i faglitteraturen

Noen argumenter for og imot folkeavstemninger er mer inngående drøftet i folkeavstemningslitteraturen enn andre, og dette er også tilfelle i de politiske debattene. Det har som nevnt også i liten grad blitt sondert mellom argumentene når det gjelder bindende og rådgivende folkeavstemninger, siden det stort sett har vært de samme for- og motargumentene som brukes uansett hvilken form som har blitt debattert. De fleste argumentene ser derfor ut til å knytte seg til folkeavstemninger på et mer generelt plan.

Samtidig er det ingen tvil om at de forskjellige formene av folkeavstemninger har forskjellige konsekvenser, og det gjelder ikke bare forskjellen rådgivende og bindende, men også de andre formene som ble definert i innledningskapittelet.

I det videre vil de viktigste for- og motargumentene fra den norske debatten og faglitteraturen bli drøftet. Svært mange av disse er allerede grundig utredet, og hovedvekten i dette kapittelet vil derfor ikke bli lagt på disse. Argumentene som vil bli drøftet her er de som har hatt størst betydning i de norske debattene samlet sett, de som har størst betydning i dagens debatter, samt argumenter som spesielt knytter seg til bindende folkeavstemninger. De argumentene som har falt av underveis og i dag er uten større betydning vil, med et par unntak, ikke bli behandlet. Unntakene dreier seg helst om argumenter som fortsatt blir sett på som viktige i faglitteraturen, selv om de ikke lenger nevnes i de norske debattene.

Det vil i det videre først bli belyst om grunnlovsregler for folkeavstemninger vil føre til hyppigere bruk. Dette siden en eventuell hyppigere bruk legger mange av premissene for andre argumenter brukt både for og mot. Deretter vil eventuelle konsekvenser av folkeavstemningsregler for det representative demokratiet, slik det har funnet sin form i Norge, drøftes. Dette har flere aspekter som blant annet inkluderer parlamentarismen, mangelen på oppløsningsrett og andre innvirkninger folkeavstemningsregler kan få på det politiske systemet. Flere forhold knyttet til velgerne og deres valgte representanter, blant annet valgoppmøte, legitimitet, politisk kompetanse, samt politisk og konstitusjonelt ansvar vil også bli analysert.

Ett argument må sies å stå i en særstilling, som først har fått viktighet i debatten i den siste perioden, men som raskt har blitt ett av motstandernes aller viktigste. Dette er argumentet om at minoritetsrettigheter, moralske spørsmål og lignende ikke skal kunne gjøres til tema for folkeavstemninger. Motstanderne har i dette tilfellet skilt skarpt mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger, og brukt dette som et særskilt argument mot en innføring av bindende folkeavstemninger. Dette vil derfor bli drøftet grundigere i en egen del. Generelle problemstillinger, forskjeller og likheter mellom rådgivende og bindende folkeavstemninger, og problemer tilknyttet vektingen av rådgivende folkeavstemninger vil også bli drøftet i en egen del.

For å kunne gjennomføre en god og grundig drøfting av argumentene er det ikke mulig kun å forholde seg til rent teoretiske synspunkter, og siden det finnes et rikt

empirisk materiale av erfaringer med folkeavstemninger i andre vestlige demokratier, vil dette også måtte inngå.

4.2.2 Hyppigere bruk av folkeavstemninger

En stor del av argumentasjonen, særlig mot, men også til dels for en grunnlovshjemling av folkeavstemninger, tar utgangspunkt i at dette vil innebære en økning i antall folkeavstemninger. Men en innføring av regler for folkeavstemninger behøver ikke nødvendigvis å bety en økning i antallet folkeavstemninger som avholdes (Rasch, Rasch og Midgaard 1995:76). Likevel har alle stortingsdebattene vært gjennomsyret av uroen for at enhver grunnlovsregel på området vil bety en ytterligere legitimering av direkte folkelig deltakelse som igjen vil måtte innebære økt bruk. Selv de forslagene som av innhold kun har ment å hjemle gjeldende praksis har blitt møtt med slik skepsis.

Sverige nedfelte adgangen til rådgivende folkeavstemninger i sin grunnlov i 1922 (Bjørklund 1997:89). De har også gjennomført folkeavstemninger i flere saker enn Norge (Bjørklund 1997:82). Det kan synes nærliggende å hevde at denne regelens eksistens har gjort at svenskene raskere har vendt seg til folkeavstemning i en fastlåst politisk situasjon. Samtidig har hver eneste av disse folkeavstemningene sin egen bakgrunnshistorie og handlingsforløp som gjør det vanskelig å sette fingeren på at grunnlovsbestemmelsen i seg selv var blant grunnene til at det ble folkeavstemning. Sakene som har vært oppe til svenske folkeavstemninger har flere likheter med dem som har blitt gjenstand for norske avstemninger. Det har stort sett dreid seg om saker som har skapt politisk splid, splid både innad i partier og mellom koalisjonspartnere, noe som også har vært utløsende faktorer for folkeavstemninger i Norge (Bjørklund 1997:83-89, 69).

Tilhengerne av folkeavstemninger har ofte gitt klart uttrykk for at de ønsker å hjemle folkeavstemninger nettopp for å lette tilgjengeligheten og dermed øke bruken. De to periodene etter 2. verdenskrig har vært preget av forslag som gir en stortingsminoritet rett til å vedta folkeavstemninger. Det er, sett ut fra debattene, liten tvil om at de borgerlige partiene på 1950- og 60-tallet ønsket å bruke slike folkeavstemninger som et våpen mot Ap, og at dette ville gitt opposisjonen økt politisk makt. De borgerlige partiene var i denne perioden noe tilbakeholdne, og hevdet at forslagene ikke nødvendigvis ville innebære noen økning i bruken. Frp har derimot i den siste perioden stått åpent frem med at de nettopp ser for seg at en slik

grunnlovshjemmel skal innebære økt bruk av folkeavstemninger, og at dette er en utvikling de ønsker.

Forslagene som går inn for å gi et mindretall på Stortinget mulighet for å appellere til velgerne har hentet sin inspirasjon fra den danske grunnlovens §42. Men selv om terskelen for å sette i gang en folkeavstemning i utgangspunktet er lavere enn ved en frivillig folkeavstemning, som krever et vedtak med simpelt flertall, har §42 bare blitt benyttet en gang i Danmark. I 1963 ble den benyttet for å vedta en avstemning over jordlovene (Bjørklund 1997:91). Grunnen til at den ikke har kommet til anvendelse oftere har trolig vært at denne hjemmelens eksistens, i seg selv, fører til at det søkes konsensus og brede kompromisser under selve lovbehandlingen. Slik unngås det at et mindretall setter i gang en folkeavstemning i etterkant av vedtaket (Rasch, Rasch og Midgaard 1995:76-77). Dette kan ha vært nettopp det de borgerlige partiene søkte å oppnå med sitt forslag i den andre perioden, nemlig at en underliggende trussel om folkeavstemning skulle få Ap til å i større grad lytte til opposisjonens synspunkter. Det kan likevel ikke fullstendig utelukkes at en vedtakelse av slike regler vil føre til økt bruk. I dag finnes det flere partier på Stortinget som hevder at de ønsker å innhente folkets mening oftere. Dersom dette er et reelt ønske, og de greier å bli enige om å sette i gang folkeavstemninger, vil det skje en økning. Samtidig kommer dette selvsagt også an på hvor lydhøre flertallet på Stortinget er for opposisjonens standpunkter under behandlingen, men også på hvor villige eller uvillige opposisjonen er til å inngå kompromisser. Opposisjonen må dessuten i hvert enkelt tilfelle ta med i betraktningen hvor stor sannsynlighet det er for at folket vil støtte deres syn, og i hvor stor grad flertallet på Stortinget er i utakt med folket. Det er lite trolig at noen vil ta sjansen på stadige nederlag i slike avstemninger.

Når det gjelder bestemmelser om folkeinitiativ er situasjonen noe annerledes. De to landene i Vest-Europa som har regler om folkeinitiativ, nemlig Italia og Sveits, er også de landene som har avholdt flest folkeavstemninger i dette området etter 2. verdenskrig (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:62). Både i Italia og Sveits er det adgangen til folkeinitiativ som har ført til det høye antallet. I Italia har dette vært en utilsiktet utvikling. Da det ble åpnet for folkeinitiativ, var det med en tanke om at dette skulle være en sjelden foreteelse forbeholdt helt spesielle saker, men resultatet ble noe annerledes (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:61-62). Disse to landene eksemplifiserer tesen om at folkeavstemninger trolig avholdes

oftere dersom det åpnes for folkeinitiativ enn dersom det er regjeringen, eventuelt nasjonalforsamlingen, som sitter på initiativet (ibid.). Forslaget fra Frp angående folkeinitiativ er i utgangspunktet svært vidtgående. Skulle dette bli vedtatt, viser erfaringene fra nevnte land, i tillegg til visse delstater i USA, at antallet folkeavstemninger kan komme til å øke betraktelig.

Det har blitt fremmet få forslag til obligatoriske folkeavstemninger i Norge, og de som har kommet har stort sett dreid seg om folkelig veto ved grunnlovsendringer. Det er heller ikke sikkert at en innføring av en slik regel vil føre til at folkeavstemninger avholdes oftere, men i Norge har grunnlovsendringer hittil blitt vedtatt ganske hyppig. Dersom endringer skulle bli vedtatt i like stor grad, selv om dette også ville innebære obligatoriske folkeavstemninger, ville antallet folkeavstemninger øke betraktelig. Danmark har innført obligatoriske folkeavstemninger ved grunnlovsendringer, men her har grunnloven ikke blitt endret etter at den siste revisjonen ble vedtatt ved folkeavstemning i 1953 (Bjørklund 1997:91). Sveits og Irland har også obligatorisk folkeavstemning ved grunnlovsendringer, og dette har medført en rekke folkeavstemninger. Alle folkeavstemningene i Irland blitt avholdt på grunn av denne regelen, og landet er blant dem som bruker folkeavstemning hyppigst i Europa, nest etter Sveits og Italia (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:86-89). I Sveits har også velgerne votert over en lang rekke grunnlovsendringer (Kobach, Butler og Ranney 1994:130).

Antallet folkeavstemninger som blir avholdt i et land ser som vist ut til å avhenge sterkt av den formen for folkeavstemninger som er innført. Dersom initiativet til å sette i gang en folkeavstemning ligger hos et flertall i Stortinget eller hos Regjeringen viser erfaringene at økningen trolig ikke vil bli særlig stor. Det er heller ikke sikkert at et mindretall i Stortinget vil benytte en slik mulighet særlig ofte. Dersom man åpner for folkeinitiativ, derimot, selv om det her er mulig å legge inn sterke begrensninger i reglene, som for eksempel krav om et høyt antall underskrifter, ser sannsynligheten derimot ut til å være stor for at man vil oppleve en økning i antall folkeavstemninger.

4.2.3 Folkeavstemninger og det representative demokrati

Argumenter som tar utgangspunkt i det norske politiske system og det representative demokrati generelt har lengst fartstid i de norske folkeavstemningsdebattene. Nå kan det trolig hevdes at stort sett alle argumentene på en eller annen måte kan knyttes til nettopp

dette, men noen er mer direkte knyttet til en diskusjon omkring det representative demokratiet enn andre. Argumentasjonen som motstanderne og tilhengerne av folkeavstemninger fører ser ofte ut til å stamme fra forskjellige virkelighetsoppfatninger. Tilhengerne argumenterer gjerne for at det direkte demokratiet er mer i takt med demokratiets grunnverdi, nemlig folkesuvereniteten. Derfor ønsker de en åpning for økt tilgang til folkets direkte deltakelse for å rette opp i de manglene de ser ved det politiske system slik det fungerer i Norge. Motstanderne, derimot, har hatt en tendens til å se på innslag av direkte demokrati som en trussel mot det gjeldende systemet. Det har flere ganger blitt hevdet at det direkte demokrati er i direkte motstrid med det representative. Økt adgang til direkte folkelig deltakelse blir derfor påstått å kunne få uheldige og uoversiktlige konsekvenser for det norske politiske system.

Disse to motstridende synspunktene kan ses på som utslag av to forskjellige demokratiske verditeorier, nemlig radikal og liberal demokratisk teori. I den første ses representasjon kun på som en nødhjelp som er fremtvunget av at demokratiet har blitt realisert i større enheter enn de opprinnelige greske bystatene, hvor alle kunne delta direkte i styret. Folket spiller i denne teorien en positiv rolle, hvor folkesuvereniteten og folkets aktive deltakelse er grunnlaget. I den liberale demokratiske teori tillegges derimot representasjonen en verdi i seg selv, der representantene ses på som en elite som, i større grad enn folket selv, er i stand til å lede folket og fatte gode beslutninger (Svensson 2003:23).

Argumentasjonen på begge sider tar gjerne utgangspunkt i at bruken av folkeavstemninger skal økes i forhold til dagens praksis. Men siden en eventuell økning, som vist, ser ut til å i høy grad avhenge av hva slags type regler som innføres, vil også konsekvensene variere. Motstandernes påstand om at man står overfor et valg mellom to systemer, nemlig det direkte og det representative demokrati, stemmer heller ikke helt med realitetene. Det eksisterer i dag ingen demokratiske regimer hvor direkte demokrati er den grunnleggende beslutningsform. Folkets direkte deltakelse i politiske beslutninger fungerer bare som et supplement til det representative demokrati i større eller mindre grad. Selv Sveits, som er så kjent for sin utstrakte bruk av folkeavstemninger, er i utgangspunktet et representativt demokrati. Det direkte demokrati og det representative demokrati kan derfor ikke ses på som to systemer som gjensidig utelukker hverandre, men som to systemer som kan komplementere hverandre (Gallagher, Gallagher og Uleri

1996:242-243).

Samtidig er det også klart at en utstrakt bruk og enkel tilgang til folkeavstemninger i stor grad vil forme og få konsekvenser for et lands politiske system. Dansk politikk har som vist tidligere blitt mer konsensusorientert på grunn av folkeavstemningsreglene. Dette gjelder også i aller høyeste grad Sveits, som også har blitt kalt et *negotiated democracy*. Trusselen om folkeavstemning kan her sies å henge som et sverd over den politiske prosessen, og for å unngå folkeavstemninger, inngås det brede kompromisser, og eventuelle motstandere inkluderes tidlig i forhandlingsprosessen (Trechsel og Kriesi, Gallagher og Uleri 1996:192). Det hevdes at det sveitsiske demokratiet, særlig på grunn av åpningen for folkeinitiativ, er preget av et sterkt element av uforutsigbarhet, og at de politiske elitene ikke har den politiske prosessen under kontroll. Dette politiske systemet har derfor blitt karakterisert som å være preget av mangel på effektivitet og styring (Trechsel og Kriesi, Gallagher og Uleri 1996:204). De politiske partiene i Sveits er også svake på grunn av det store innslaget av direkte demokrati. De har mindre kontroll over den nasjonale agendaen, og mange saker undergraver den indre enigheten i partiene. Det er også ofte splittelse på toppnivå ved folkeavstemningene. I tillegg er velgerne lite tro mot sitt partis offisielle standpunkt, i det de ofte stemmer mot deres råd. Partiene blir også utfordret av alle ad hoc organisasjonene som dukker opp for å kjempe for sine særinteresser i de forskjellige avstemningene (Kobach, Butler og Ranney 1994:132). Det sveitsiske systemet har vokst gradvis frem siden slutten av 1800-tallet, og folkeavstemningene har vært den store drivkraften bak endringene (Kobach, Butler og Ranney 1994:101). Dersom det norske systemet skulle åpne for økt bruk av folkeavstemninger er det lite trolig at det vil kunne havne i samme situasjon som Sveits over natten. Samtidig ser sveitserne ut til å være fornøyde med sitt politiske system, og trolig er en så stor vekt på konsensusløsninger viktig i et land som er delt i flere nasjonaliteter, språk og religion. Samtidig har det også blitt antydnet at det politiske klimaet i Sveits synes å hardne til, og at det ser ut til å være mindre kompromissvilje, særlig fra dem som lanserer folkeinitiativer (Kobach, Butler og Ranney 1994:147-148). Erfaringene fra Sveits og Danmark viser derfor at det ved å åpne for en lettere adgang for enten et mindretall i parlamentet eller folket til å påklage politiske vedtak, kan gi den politiske prosessen et preg av å være en kunst for å unngå folkeavstemning (Kobach, Butler og Ranney 1994:150).

I Norge har debatten omkring det politiske systemets fremtid blant annet vært preget av en diskusjon omkring partienes rolle, hvor det har blitt hevdet at partiene har blitt svakere (NOU 2001:3:61). Om dette stemmer eller ikke, skal ikke drøftes her, men folkeavstemninger ser ved første øyekast ikke ut til å bidra til å styrke partiene. I Sveits har, som vist, partiene en svak posisjon. For Danmarks del kan det pekes på flere andre årsaker som har bidratt til å svekke partienes stilling, og ikke minst medlemstall, enn folkeavstemningene (Svensson 2003:55-56). I Italia ser det, i motsetning til i Sveits, ut til å være partiene som i stor grad styrer folkeavstemningene og bestemmer utfallet, i det velgerne støtter seg til partienes anbefalinger for hvordan de bør stemme (Svensson 2003:187). Men folkeavstemninger kan også gi organisasjoner og særinteresser stor makt. Det ser heller ikke ut til at folkeavstemninger gir sterkere og mer styringsdyktige regjeringer, dersom dette er et mål for den demokratiske utviklingen.

Det har i de norske debattene flere ganger blitt uttrykt ønske om en mer saksorientert politisk debatt, og mindre meningsutveksling og kjøpslåing mellom partier, og da blitt hevdet at folkeavstemninger vil kunne bidra til dette (S.tid.1986-87:3163). Erfaringene fra andre land ser ut til å vise en motsatt effekt, nemlig økt vekt på kompromissløsninger og dermed mer kjøpslåing mellom de politiske aktørene for nettopp å unngå at saken blir sendt ut til folkeavstemning. Det er derfor vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner hva angår folkeavstemninger og det representative systemet annet enn at påstandene om at man her tar et valg mellom to ulike systemer må kunne sies å være feilaktige. Men samtidig er det også klart at folkeavstemningsregler kan ha en stor innvirkning på et lands politiske system, særlig vil dette virke kompromissfremmende, noe som både har sine positive og negative sider.

4.2.4 Folkeavstemninger, parlamentarisme og oppløsningsrett

Motstanderne påpekte på et tidlig tidspunkt i de norske debattene at folkeavstemninger var problematisk i forhold til parlamentarismen, særlig sett i sammenheng med mangelen på oppløsningsrett. Det kan oppstå fastlåste politiske situasjoner dersom Regjeringen lider nederlag ved en folkeavstemning, og går av uten at det finnes andre styringsalternativer. Flere ganger har folkeavstemningene ikke bare dreid seg om en bestemt sak, men også om folkets tillit til Regjeringen. Det at Brundtlandregjeringen ble sittende etter å ha gått på et nederlag i EU-avstemningen i 1994 viser likevel at det er

fullt mulig for en Regjering å bli sittende, selv om de har gått på et tap i en viktig folkeavstemning. Annerledes er det derimot hvis de på forhånd har stilt kabinettsspørsmål til folket, slik Bratteli gjorde i 1972.

Folkeavstemninger kan på den andre siden også løse opp en fastlåst parlamentarisk situasjon, noe som har skjedd i Norge. Samtidig kan de potensielt føre til en ny fastlåst situasjon dersom man blir stående igjen uten styringsalternativer, og uten mulighet til å skrive ut nyvalg (Bjørklund 1997:39). Det er trolig mindre sannsynlig at en slik situasjon vil kunne oppstå i dag, hvor det er så mange jevnstore partier representert på Stortinget, og det i utgangspunktet skulle være mulig å skape nye styringsdyktige regjeringskoalisjoner. Noe helt annet er det dersom Regjeringen som går av har rent flertall på Stortinget. Opposisjonen vil da ha vanskeligheter med å stable på beina et styringsdyktig alternativ.

Ut fra dette er det igjen ikke mulig å komme frem til noen entydige konklusjoner, annet enn at mangelen på oppløsningsrett kan innebære et problem ved bruk av folkeavstemninger. Samtidig viser historien at dette like mye er et problem i forhold til dagens ordning, som det eventuelt vil være dersom man innfører regler for bindende folkeavstemninger, siden den gjeldende ordningen ved flere tilfeller har blitt brukt for å stille kabinettsspørsmål til folket.

4.2.5 Demokrati, deltakelse og legitimitet

Tilhengerne hevder gjerne, som tidligere nevnt, at bruk av folkeavstemninger er mer i tråd med folkesuverenitetsprinsippet. Ved å la folket i større grad få delta mener man å kunne styrke legitimiteten, ikke bare for avgjørelsen i enkeltsaker, men til hele det politiske systemet. Det er ikke dermed sagt at en beslutning tatt av et samlet folk alltid vil føles like legitim for alle. For eksempel kan det tenkes at noen minoritetsgrupper alltid vil utgjøre mindretall ved folkeavstemninger, og dermed vil bli permanente tapere. For disse gruppene kan en avgjørelse tatt i de representative organene føles mer legitim, siden det der er mulig å legge større vekt på dissers spesielle behov i avgjørelsen. I disse organene er det også muligheter for å inngå kompromisser som alle parter kan være fornøyde med. Det har blitt stilt spørsmålstegn ved legitimiteten til det representative system i de norske debattene. Blant annet har det flere ganger blitt påpekt at folkets representanter kan fatte avgjørelser som er i utakt med folkeopinionen, og som

derfor kan oppfattes som illegitime. Folkeavstemninger har blitt fremmet som et redskap som kan beskytte mot dette. Det kan synes vanskelig å yte motstand mot legitimitetsargumentet, og dette har også vært tydelig i debattene. Slike argumenter må derfor drøftes med utgangspunkt i hvilken grad folkeavstemninger faktisk fører til mer legitime avgjørelser, og om det i realiteten fungerer som en korreksjon til det representative demokrati. Samtidig må man også ta stilling til om det representative demokrati reelt sett har behov for slike korreksjoner. Det er uansett også grenser for hvor mye folkeavstemninger kan bidra til økt politisk legitimitet (Svensson 2003:49). Dette har sammenheng med antallet folkeavstemninger som gjennomføres, og antallet velgere som møter ved avstemningene, og det må derfor sies å være et komplementært forhold mellom kvantitet og kvalitet; et stort antall folkeavstemninger vil gi lav legitimitet for mange saker, mens et lite antall folkeavstemninger kan gi høy legitimitet for noen få saker (Svensson 2003:210).

I tillegg til at eventuell mistillit til det representative demokrati kan korrigeres ved økt folkelig deltakelse, kan det også argumenteres for at folkelig deltakelse har en verdi i seg selv. J. S. Mill hevdet dette, selv om han nok må regnes som en representant for liberal politisk teori. Han mente at politisk deltakelse hadde sterk virkning på folks karakterutvikling, og at en rekke gode egenskaper kunne videreutvikles ved aktiv deltakelse i demokratiet (Malnes og Midgaard 1996:242). Denne typen resonnementer har også blitt hevdet en rekke ganger i de norske debattene, i det folkeavstemninger fremmes som en kilde til politisk oppdragelse. Flere folkeavstemninger skal gjøre velgerne mer politisk interessert og engasjert, noe som igjen vil kunne gi et varig løft for den generelle valgdeltakelsen. Motstanderne på sin side har hevdet at oftere valg fører til velgertretthet.

Valgdeltakelsen ved de norske folkeavstemningene har vært stor, det samme har det folkelige engasjementet. Men det har kun blitt avholdt seks, og tidsrommet mellom disse har til dels vært stort. Folkeavstemningene i 1905 og i 1919 virket som løftestang for valgdeltakelsen og hadde varig mobiliserende kraft. Allmenn stemmerett for menn ble innført i 1898, men mange benyttet seg ikke av stemmeretten før ved folkeavstemningene i 1905. Valgoppmøtet i etterkant av 1905 holdt seg på et mye høyere nivå enn før, og folkeavstemningen så derfor ut til å ha hatt en varig mobiliserende virkning. Det samme skjedde etter at kvinnene fikk stemmerett i 1913, hvor folkeavstemningen i 1919 hadde en varig mobiliserende virkning for kvinnes

valgdeltakelse (Nilson, Rasch og Midgaard 1995:122-123).

Selv om oppmøtet ved de norske folkeavstemningene regnes som høyt, er det ved noen registrert lavere valgoppmøte enn ved ordinære stortingsvalg. Ved folkeavstemningene i 1905 og 1994 stemte flere enn ved de omkringliggende valgene. I 1919 var oppslutningen større enn ved valget året før, men deltakelsen var en anelse lavere enn ved det neste valget i 1921. Dette må ses i sammenheng med det som er nevnt om mobiliseringen av kvinnene. Valgdeltakelsen blant disse økte kraftig i 1919, men de gikk i noe mindre grad til valgurnene ved det påfølgende stortingsvalget. For mennene var det en motsatt tendens. Samtidig var kvinnenenes valgdeltakelse ved valget i 1921 mye høyere enn ved det forrige stortingsvalget i 1918. Ved folkeavstemningen i 1926 var det lavere oppslutning enn ved de omkringliggende stortingsvalgene. Det samme skjedde ved EF-avstemningen i 1972, hvor deltakelsen var litt lavere enn ved valgene i 1969 og 1973 (Bjørklund 1997:110-111).

For å teste om økt bruk av folkeavstemninger faktisk bidrar til økt politisk interesse og høyere valgdeltakelse er det mulig å se på erfaringer gjort i andre europeiske land. Danmark har avholdt flere folkeavstemninger enn Norge, og disse har stort sett hatt høy oppslutning. Avstemningene som har vært avholdt omkring medlemskap og videre integrasjon i EU har skapt mest debatt, og trukket flest velgerne til stemmeurnene. I 1972 var det over 90% som stemte (Bjørklund 1997:90). Likevel har deltakelsen ved folkeavstemningene, sett under ett, vært lavere enn ved ordinære valg, men siden oppmøtet har variert så mye mellom avstemningene må man være varsom med å trekke noen klare konklusjoner. Land som bruker folkeavstemninger i enda større utstrekning slik som Sveits, Irland og Italia viser klarere tendenser. Samlet sett er det her lavere oppmøte ved folkeavstemninger enn ved ordinære valg. En undersøkelse viser at i Sveits er differansen på hele 16% mellom oppmøtet ved ordinære valg og folkeavstemninger. Gjennomsnittlig oppmøte ved ordinære valg var 61% og folkeavstemninger 45% (Butler og Ranney 1994:17). Men det er også her store forskjeller mellom folkeavstemningene. Mer kontroversielle saker får flere velgere til valgurnene. Den sveitsiske folkeavstemningen om EØS i 1992 hadde for eksempel en rekordstor oppslutning på 78,3% (Kobach, Butler og Ranney 1994:135). I Italia har ingen folkeavstemningene etter 1997 oppnådd over 50% valgdeltakelse (Svensson 2003:187). Irland har også hatt en nedadgående tendens for valgdeltakelsen

ved folkeavstemninger (Svensson 2003:191). Disse erfaringene viser at dersom man ønsker å bruke folkeavstemninger oftere for å aktivisere folket, og dermed øke valgdeltakelsen, er det liten sannsynlighet for å oppnå dette målet. Det ser heller ut til konsekvensene blir motsatt, nemlig velgertretthet og lavere oppmøte. Men man kan oppnå stort engasjement om enkeltsaker dersom folkeavstemningene avholdes sjelden, og i saker som velgerne er opptatt av. EU-avstemningen i 1994

engasjerte velgerne i svært stor grad. Men spørreundersøkelser har vist at dette ikke hadde noen innvirkning på den generelle interessen for politikk (Ryghaug og Jenssen 1999:8-9). Folkeavstemningen fungerte derfor ikke som løftestang for den mer generelle politiske interessen.

Det har i et par debatter, som vist i forrige kapittel, blitt argumentert for at lav deltakelse ved folkeavstemninger ikke er et problem, men at man heller ser for seg et *interesseveiet demokrati*, hvor de som er interessert deltar, og de som ikke er interessert blir hjemme. Det er flere problemer knyttet til dette. For det første, dersom deltakelsen er lav, vil resultatets legitimitet være lav. Særlig kan den tapende part ha vanskelig for å godta resultatet. Dessuten, som vist, begrunnes også folkeavstemninger i at folket har et behov for i større grad å delta i politiske avgjørelser. Dersom folket ikke er interessert, faller denne begrunnelsen bort. Det er vanskelig å finne grunner til at det skal settes i gang et så stort apparat som en folkeavstemning faktisk er, dersom få virkelig interesser seg for den aktuelle saken. Nå kan det hevdes at man ved høyere deltakelse vil oppnå de samme resultatene, altså at holdningene blant hjemmesitterne var lik de som gikk stemmeurnene, men det vil det i hvert enkelt tilfelle være vanskelig å bevise.

Lav deltakelse er ved folkeavstemninger ser også ut til å være et allment akseptert problem. Dette vises blant annet ved at det ofte settes krav til deltakelsen for at resultatet av avstemningen skal være gyldig eller bindende. Slike krav finner man blant annet i de danske folkeavstemningsreglene. Lav valgdeltakelse kan synes å være et større problem ved bindende folkeavstemninger. Ved rådgivende avstemninger har man formelt en mulighet til å vurdere resultatet og eventuelt sette det til side. Men det kan nok også da vise seg vanskelig å sette til side et svært klart resultat, selv om oppmøtet har vært lavt. I Norge ser den rådende oppfatningen for tiden ut til å være at den synkende valgdeltakelsen er et problem, og at det må settes i gang tiltak for å motvirke denne tendensen. Dette lå blant annet i det siste valglovutvalgets mandat (NOU 2001:3:16). Det *interesseveiede demokratiet* finner da også

liten oppslutning blant de politiske aktørene, og økt bruk av nasjonale folkeavstemninger ser heller ikke ut til å være et tiltak som vil kunne motvirke tendensen med lavere valgdeltakelse.

Eventuelle regler for folkeavstemninger bør derfor være utformet slik at antallet folkeavstemninger holder seg på et begrenset nivå, dersom man ønsker å aktivisere folket. Ved for mange folkeavstemninger vil man trolig oppleve velgertretthet, men, som tidligere vist, er det kun en adgang til folkeinitiativ som med stor sikkerhet kan sies å ville kunne bidra til et økt antall folkeavstemninger.

4.2.6 Politisk kompetanse og evne til å ta gode beslutninger

Et viktig argument for motstanderne i de tidlige debattene, var at velgerne hadde mangelfulle evner til å sette seg inn i kompliserte politiske spørsmål. De siste årene har ikke slike argumenter lenger vært til stede i de norske debattene, men i litteraturen blir det fremdeles diskutert. Politikernes evne til å ta beslutninger har derimot vært under hardt skyts fra folkeavstemningstilhengerne de siste årene. Hva som eventuelt er en objektivt god eller dårlig politisk avgjørelse er vanskelig å bedømme (Budge 1996:108-109). Vurderingen av politiske avgjørelser avhenger ofte av politisk ståsted og øynene som ser, og når det gjelder politiske avgjørelser som får uforutsette store negative virkninger er ikke dette helt forbeholdt avgjørelser ved folkeavstemninger. Dette kan også skje etter vedtak fattet i Stortinget.

Det representative demokratiet har som utgangspunkt at folket velger representanter som fatter politiske vedtak på heltid, og som derfor i utgangspunktet skal ha mer tid og større forutsetninger til å sette seg inn i sakene enn den jevne velger. Samtidig er utdanningsnivået i befolkningen i dag på et høyere nivå enn tidligere, og i tillegg er informasjon lettere tilgjengelig enn før, gjennom for eksempel TV og andre elektroniske medier. Mulighetene for å kunne tilegne seg informasjon, dersom man ønsker det, er dermed også større enn tidligere. Høyere utdanningsnivå gjør i tillegg at befolkningen trolig i større grad kan sette seg inn i mer kompliserte saker.

Det ble gjort undersøkelser om hvor godt kjennskap velgerne hadde til EU-saken forut for folkeavstemningene i 1994, og hvor velbegrunnet standpunktene deres var. Dette ble målt ved hvor mange argumenter respondentene kunne nevne for sitt eget standpunkt, og om de kjente til relevante motargumenter. Antallet argumenter som ble

oppgitt, ble sett på som en pekepinn på om velgerne var opplyst i tråd med demokratiske idealer (Rygghaug og Jenssen 1999:17). Undersøkelsen viste at nesten alle som ble spurt var i stand til å oppgi minst ett argument for sitt syn⁵¹. Gjennomsnittet blant de spurte var 2,2 argumenter. Dessuten ble det notert over 100 ulike nei-argumenter og mer enn 70 ja-argumenter. Det ble derfor konkludert med at folkeopinionen var rimelig opplyst når det gjaldt å argumentere for sitt syn (Rygghaug og Jenssen 1999:19-20).

Likevel må det utvises forsiktighet med å generalisere for mye ut fra en slik undersøkelse. Folkeavstemningen i 1994 skapte svært stor debatt og engasjerte hele folket. Det kan stilles spørsmålsteget ved om man ville få slike resultater dersom folkeavstemninger hadde blitt arrangert ofte, sett i sammenheng med den velgertrettheten som kommer til syne i land hvor velgerne ofte blir kalt til valgurnene. Danskene har hatt flere folkeavstemninger i tilknytning til videre integrasjon i EU, men vanligvis med flere års mellomrom, og de danske velgerne hører til blant de mest velinformerte om europeiske spørsmål innenfor unionen (Svensson 2003:55). Folkeavstemninger kan altså til et visst punkt bidra til å gjøre velgerne mer opplyste.

I. Budge mener at velgertrettheten og apatien som kommer til syne i blant annet Sveits og amerikanske delstater, kommer av systemet og reglene for folkeavstemninger. Etter hans syn kan dette endres ved å ta i bruk ny teknologi der både debatter og avstemninger kan føres gjennom elektroniske medier, hvor alle skal ha mulighet til å delta. Dette er et av hans sterkeste argumenter for å søke en utvikling bort fra det representative demokrati og over i en form av direkte demokrati. Han mener at dette vil øke valgdeltakelsen siden folk allerede bruker mye tid på å oppdatere seg på politikk, for eksempel gjennom debattprogrammer på TV (1996:185-186). Selve valghandlingen, det faktum at velgerne fysisk må møte opp i valglokalet for å stemme, ser han på som en av de fremste grunnene til at folk blir hjemme, og hevder at dette kan løses dersom folk kan få stemme elektronisk hjemmefra (1996:188). Men en sterk økning av folkeavstemninger vil måtte medføre at folket må, dersom de ønsker å holde seg informert og oppdatert, bruke en mye større del av sin fritid til å følge med på politiske debattprogrammer på TV, selv delta i interaktive debatter og søke informasjon på internett. Det kan virke

⁵¹ 94%

utopisk å tro at store deler av folket vil ønske å bruke større deler av sin fritid på oppsøking av politisk informasjon. En overgang til nye elektroniske løsninger kan også ekskludere flere grupper. Økonomi kan være et hinder for mange for å kunne anskaffe seg det utstyret som behøves, alder kan være en annen. De som ikke har utstyret eller muligheter for å ta det i bruk, vil derfor nærmest kunne bli ekskludert fra å delta. Budge foreslår også at folk skal kunne få fri fra jobben for å delta i debatter og på andre måter kunne sette seg inn i politiske saker (ibid.). Noe som vil måtte medføre store kostnader for arbeidsgivere og samfunnet.

Debattene forut for folkeavstemningene er en viktig informasjonskilde for velgerne. Ved folkeavstemninger er det en tendens til at det, i tillegg til partiene, er folkeaksjoner som ofte med sterke virkemidler driver valgkampen og debatten. Ved ordinære valg spres gjerne oppmerksomheten på flere saker og aktører, noe som kan virke dempende på engasjementet (Bjørklund 1997:14). Ad hoc-bevegelsene skal ikke stå til rette for velgerne ved senere valg, og kan derfor gjerne tillate seg å være mer ytterliggående og konfronterende i sin agitasjon, og dermed opptre mindre ansvarlig enn partier som også deltar ved ordinære valg. Ved EU-avstemningen i 1994 var mediedekningen svært intens, særlig mot slutten av valgkampen. Medienes fokus gikk etter hvert bort fra selve saken og fokuserte for det meste på selve valgkampen, aktørene, utspillene og opinionsutviklingen. Nyhetsfokuset var konfliktorientert og bidro ikke til å dempe gemyttene (Ryghaug og Jenssen 1996:21-22). Samtidig blir denne valgkampen betegnet som mindre polarisert og mer nyansert enn den i 1972 (Ryghaug og Jenssen 1996:26). Det ble også gjort undersøkelser av den politiske toleransen⁵² under valgkampen i 1994. Resultatene viste at det på begge sider var mange som var svært negative til motparten, og selv om dette ikke skal tolkes som om demokratiet er i umiddelbar stor fare, så var trolig ikke bevisstheten omkring politisk toleranse særlig sterk blant velgerne (Ryghaug og Jenssen 1996:31).

Folkeavstemningsvalgkampene bør derfor vurderes med et kritisk blikk, og gitt medienes fokus, kan man stille spørsmålstegn ved om folket får god nok informasjon om sakene de stemmer over. Nå vil nok ikke alle typer saker skape et like stort

⁵² Dette ble i undersøkelsen definert på følgende måte: "Toleranse innebærer ikke at en skal like alle, men at en skal respektere rettighetene til alle – også de en misliker sterkt" (Ryghaug og Jenssen 1996:29).

engasjement som EU-saken, men de som gjør det, ser ut til å føre til svært konfliktfylte valgkamper. Det er derfor ikke sikkert at høyt engasjementet fører til mer og bedre informasjon og mer velfunderte standpunkter. Men internasjonale undersøkelser viser samtidig at valgkampene forut for folkeavstemningene har betydning for valgdeltakelsen, mer enn ved parlamentsvalg (Svensson 2003:109).

En eventuell mangel på kjennskap til saken kan resultere i en neisiingstendens, altså en favorisering av status quo. Folket viser seg ofte mer skeptiske til endring enn de folkevalgte, selv om dette ikke kan sies å være noen fast regel. En undersøkelse av de landsomfattende folkeavstemningene i Danmark viste at velgerne i større grad enn Folketingets representanter stemmer *nei*. I tidsrommet 1961 til 1993 avvek velgernes mening i *nei-favor* i forhold til politikernes med 26% (Bjørklund 1997:58-59). Men dette betyr ikke at danskene stemte ned alle fremlagte forslag i folkeavstemningene. I 1986 godkjente for eksempel velgerne en sak som Folketinget hadde forkastet (Svensson 2003:98-99). Trolig er ikke de norske velgerne svært forskjellige fra de danske. Ved en folkeavstemning sitter de som går inn for endring på bevisbyrden, og erfaringene, ikke bare fra Danmark, har vist at velgerne ofte er mer knyttet til status quo og slutter opp om etablerte ordninger. De synes derfor å være mer tradisjonsbundne, siden de i større grad enn politikere trer i forsvar for tingenes tilstand (Bjørklund 1997:59).

Budge viser også til at det ser ut til å være en generell tendens at velgerne foretrekker status quo, men fremhever dette som noe positivt, særlig der hvor konsekvensene av eventuelle endringer er uklare (1996:108). Men det å hevde at en opprettholdelse av status quo i alle tilfeller vil være en ansvarlig avgjørelse er å strekke det noe langt. Selv om det, som tidligere nevnt, vanligvis er vanskelig å objektivt avgjøre hva som er den mest ansvarlige eller normativt beste avgjørelsen, så kan man ikke gå ut fra at et vedtak som innebærer å beholde det bestående alltid er av det gode. Et eventuelt *nei* til opphevelse av apartheidregimet i den sør-afrikanske folkeavstemningen i 1992, som kun den hvite delen av befolkningen deltok i, kunne ut fra et normativt synspunkt blitt betegnet som en uansvarlig og moralsk feilaktig avgjørelse. Men i dette tilfellet ble det flertall for endring og apartheidregimet opphørte (Butler og Ranney 1994:9).

Et poeng som ofte har blitt fremhevet i drøftinger av folkets politiske kompetanse, er at et folk som er for lite informert og opplyst til å kunne fatte gode beslutninger ved folkeavstemninger, heller ikke vil kunne anses som kompetente til å

velge representanter gjennom ordinære valg. Dersom folket anses å være opplyste nok til å stemme inn representanter til Storting, fylkesting og kommunestyre, må de også anses for å være kompetente til å fatte beslutninger i enkeltsaker (NOU 2001:3:201). Det å hevde at velgerne ikke er kompetente nok til å fatte store beslutninger, blir dermed en innvending mot demokratiet i seg selv, også det representative (Budge 1996:2-3). Dette kan det vanskelig argumenteres mot.

Likevel er det forskjeller i prosessen for avgjørelser fattet ved folkeavstemning og avgjørelser fattet på Stortinget som må tas med i vurderingen. En folkeavstemning er mer polarisert, og det er vanligvis to alternativer; ja eller nei⁵³. Ved behandlingen på Stortinget er ikke saken polarisert på denne måten, og det er rom for kompromissløsninger. Det blir altså et klarere skille mellom taper og vinner i en folkeavstemning, siden mindretallet har innflytelse på vedtakene fattet i representative fora. I tillegg vil et vedtak på Stortinget stort sett komme etter at saken er utredet gjennom offentlige utredninger og av et fagdepartement. Unntak fra dette er de såkalte dokument 8 forslagene⁵⁴ og grunnlovsforslag⁵⁵.

I de ovenfor nevnte punktene avhenger konsekvensene mye av hvem som har makten til å vedta folkeavstemninger, og i hvilken del av vedtaksprosessen folket direkte får adgang til å uttale seg. Mangelen på muligheter til å inngå kompromisser og mangel på oversikt over eventuelle konsekvenser av vedtaket⁵⁶ vil være mest utbredt ved avstemninger utløst av velgerne på helt fritt grunnlag⁵⁷. Situasjonen vil være annerledes der folkeavstemningen først kommer i stand etter at Stortinget har fattet et vedtak. Da blir folkeavstemningen kun et folkelig veto, et valg mellom status quo eller Stortingets nye vedtak. Begge alternativene er utredet, og man har en viss oversikt over konsekvensene. Dessuten er begge vedtakene vanligvis bygd på kompromisser. Men en åpning for folkeinitiativ, og flere andre former for folkeavstemninger, vil også som nevnt

⁵³ Sverige har to ganger avholdt folkeavstemninger med tre alternativer (Björklund 1997:82).

⁵⁴ Private lovforslag

⁵⁵ Blir stort sett fremmet av stortingsrepresentanter, og ikke av Regjeringen, slik de fleste lovforslag blir.

⁵⁶ For eksempel på grunn av at saken ikke har blitt utredet

⁵⁷ Direkte folkeinitiativ

kunne innby til en større vektlegging av kompromisser i de representative organene.

Det er, i hvertfall i teorien, også en viss forskjell på bindende og rådgivende folkeavstemninger i dette henseendet. En bindende folkeavstemning kårer en vinner og en taper, og det er vanligvis ingen rom for kompromissløsninger ved selve avgjørelsen. En rådgivende folkeavstemning åpner for at Stortinget i etterkant har mulighet for å gjøre et vedtak i takt med folkemeningen, men hvor det også tas hensyn til et eventuell stor tapende minoritet. I folkeavstemninger hvor differansen mellom taper og vinner er mindre enn 60/40, hvor folket omtrent er splittet på midten, kan det synes hensiktsmessig å ha en slik mulighet for i større grad å skape ro om saken i etterkant, og få til en avgjørelse som føles legitim for alle parter. Men hvor reelt dette egentlig er, er en helt annen sak. I denne sammenhengen er det også viktig å være klar over at selv om kompromissløsninger ofte er nødvendige og ønskelige, finnes det grenser også for dette. I et demokrati kan ikke alle få sin vilje hele tiden, og kompromisser må ikke inngås for enhver pris, siden det finnes grenser for hva flertallet av velgerne vil akseptere. Dersom klart uttrykte ønsker og interesser i store deler av befolkningen blir tilsidesatt gjennom for brede kompromisser, vil dette gå ut over avgjørelsens legitimitet (Svensson 2003:57). Det må derfor søkes å finne en god balanse mellom rent majoritetsstyre og kompromissvillighet.

Et annet argument i denne sammenhengen ble påpekt av Valglovutvalget av 1997. I de siste årenes debatter har det blant motstanderne ofte blitt hevdet at folkeavstemninger kun bør benyttes i større saker av prinsipiell karakter. Flere partier mener også at folkeavstemninger bør brukes oftere i slike saker, for å i større grad mobilisere velgerne. Problemet med dette er at denne typen saker har størst konsekvenser for totalstyringen av samfunnet, og derfor ikke nødvendigvis egner seg til avgjørelse utenfor den store sammenhengen. Det kan på grunn av dette hevdes at slike spørsmål ikke må gjøres til gjenstand for folkeavstemninger. Utvalget mener det kan risikeres, dersom det åpnes for mer bruk av folkeavstemninger i slike saker, å *tappe* det representative demokratiet for de viktigste prinsipielle spørsmålene (NOU 2001:3:202). Dersom slike vedtak stadig fattes gjennom folkeavstemninger kan det skape vanskeligheter for helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring. Slike saker, som ofte har vidtrekkende betydning på en lang rekke politikkområder og store konsekvenser, kan derfor hevdes å måtte forbeholdes de representative organene hvor det er muligheter for

å inngå kompromisser, og hvor man har muligheter til å vurdere saken i større perspektiver. Samtidig kan også disse påstandene diskuteres. Dersom det ikke skal kunne avholdes folkeavstemninger i slike saker, som antakeligvis er de velgerne helst ønsker å delta i avgjørelsen av, blir det få emner igjen som er åpne for folkeavstemninger. Det synes mindre relevant å sette i gang et så stort apparat i mindre betydningsfulle saker, som velgerne trolig også er mindre opptatt av. Disse påstandene kan også ses i sammenheng med det som er nevnt tidligere om folkets politiske kompetanse, for dersom velgerne anses som kompetente nok til å velge sine representanter, må de også anses som kompetente til å stemme over større politiske saker. På den annen side vil sammenhengen i lovgivningen kunne komme i ubalanse dersom for mange slike saker legges ut til velgerne for direkte avgjørelse og blir vurdert utenfor en større sammenheng (Svensson 2003:55).

Ut fra punktene som her er drøftet, fremkommer det få entydige konklusjoner. Det er klart at man ikke kan avskrive folket som inkompetente til å fatte politiske beslutninger, men samtidig viser det seg at engasjementet, valgdeltakelsen og helhetlig politisk tenkning kan stå i fare dersom velgerne blir bedt om å ta stilling til politiske spørsmål i for stor grad. Velgerne ser også ofte ut til å være mer knyttet til status quo enn sine representanter.

4.2.7 Ansvar

Det politiske og konstitusjonelle ansvaret har blitt drøftet i sammenheng med folkeavstemninger. Først og fremst har det blitt bemerket at folkeavstemninger vil kunne undergrave og pulverisere dette. Dersom folket tar en avgjørelse er det ingen som i ettertid kan stilles til ansvar for eventuelle uheldige konsekvenser. Når alle får ansvaret, er det i realiteten ingen som har det (Svensson 2003:34). Dette kan bli en potensiell fristelse for politikerne, som i visse tilfeller vil kunne ønske å legge vanskelige avgjørelser ut til folkeavstemning for å fraskrive seg ansvaret for selve avgjørelsen og for konsekvensene av denne. Splittelser innad i partier i visse saker kan også medføre en fristelse til å la folket ta avgjørelsen, for dermed å legge en demper på de indre uenighetene. Dersom politikerne bruker folkeavstemninger for å fraskyve seg ansvaret, kan det innebære en viss undergraving av det representative demokrati. Et underliggende premiss for maktodelingen mellom de representative organene er at medlemmene kan

stilles til ansvar for de avgjørelsene som tas, enten konstitusjonelt, altså gjennom Riksrett, eller politisk, gjennom mistillit eller valg.

Saker som potensielt kan splitte partier og skape uro mellom koalisjonspartnere er det som særlig har hatt relevans i norsk politikk. De fire siste folkeavstemningene i Norge må ses på bakgrunn av dette. Forbudssaken skapte splittelse innad i Venstre, som på den tiden var det største partiet. Folkeavstemningen ble et middel for å skape ro om saken, og rekke en hånd til mindretallet i partiet som var sterkt imot et forbud (Bjørklund 1997:72). Folkeavstemningene om EF og EU finner også mye av sin bakgrunn i en splittelse innad i det største partiet, denne gangen i Ap (Bjørklund 1997:71).

Det kan på den andre siden også argumenteres for at folkeavstemninger kan være et instrument for å ansvarliggjøre både velgerne og politikerne. I de norske debattene har det blant annet blitt hevdet at folkeavstemninger kan brukes for å gjøre velgerne mer ansvarlige, noe som må ses i sammenheng med argumentet om at folkeavstemninger kan være et middel til politisk oppdragelse og større folkelig engasjement. Men, som tidligere vist, ser ikke hyppigere folkeavstemninger ut til å medføre større politisk engasjement blant velgerne, snarere tvert imot, nemlig velgertretthet. Blir det for mange saker å sette seg inn i på en gang, og velgerne kalles for ofte til valgurnene, virker det lite trolig at velgerne vil ta mer ansvarlige valg enn det de gjør under dagens ordning. Det ser ut til å være mer sannsynlig at det vil resultere i en større neislingstendens og lavere oppmøte.

Folkeavstemninger kan også ses på som et instrument for å trekke politikerne til ansvar. Særlig vil dette være tilfelle dersom folket gis muligheten til å overprøve et allerede fattet vedtak ved folkeavstemning, enten ved at en viss andel av parlamentet har mulighet til å appellere beslutninger til velgerne, som i Danmark, eller at folket gjennom folkeinitiativ kan overprøve lovvedtak, som i Sveits og Italia. Slike ordninger kan ha som konsekvens at det politiske systemet blir mer konsensusorientert, som nevnt flere ganger tidligere.

Det har blitt hevdet at folkeavstemninger ikke lar seg kombinere med de to sterkeste elementene i den politiske kulturen i Skandinavia, nemlig etterstrebelser etter kompromissløsninger og det sosialdemokratiske rammeverket, og at så lenge disse to målene er med å forme den politiske kulturen, vil ikke folkeavstemninger kunne spille en viktigere rolle her enn de gjør i dag (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:78). Det første

bygger på et premiss om at folkeavstemninger virker polariserende, ikke kompromissfremmende, noe som allerede er drøftet. Dersom en utstrakt vektlegging av kompromissløsninger allerede er en viktig bestanddel i det norske demokratiet vil trolig en åpning for at et mindretall skal kunne legge fattede vedtak ut til folkeavstemning bare forsterke dette sett ut fra erfaringene fra Danmark og Sveits. Men slik det politiske systemet er nå, med stor partifragmentering og mindretallsregjeringer som hele tiden må søke støtte i opposisjonen for sine forslag, er dette trolig ikke et instrument man ønsker eller behøver. Det ser heller ut til at det er ønske om instrumenter som skal kunne gjøre Regjeringen sterkere og mer styringsdyktig, og legge en demper på stortingsregjereriet som man i dag ser tendenser til.

Ved en åpning for folkeavstemninger er det alltid en fare for ansvarspulverisering, men det også, i hvertfall teoretisk, mulig å bruke folkeavstemninger som et instrument for å ansvarliggjøre både velgere og politikere.

4.3 Moralske spørsmål og minoritetsrettigheter

4.3.1 Ett nytt argument

Moralske spørsmål og mindretallsrettigheter har vært et svært viktig tema i de norske folkeavstemningsdebattene de siste vel 20 årene, og det at grunnlovsforslagene har manglet unntak for slike saker har vært ett av de aller viktigste argumentene for å stemme dem ned. Samtidig har bakgrunnen for denne argumentasjonen blitt lite utdypet i debattene. Folkeavstemninger og mindretallsrettigheter er noe berørt i faglitteraturen, men blir som oftest behandlet i mindre grad enn mange av de andre argumentene. Det at dette har blitt en så viktig sak i de norske debattene, uten at det har blitt viet den samme oppmerksomheten ellers, gjør at det bør belyses grundig. Særlig også siden dette har blitt brukt som et argument mot en innføring av bindende folkeavstemninger spesielt.

Moralske spørsmål og minoritetsrettigheter henger nøye sammen, og må ofte ses på som to sider av samme sak. Svært mange saker som kan defineres som moralske, tros- eller toleransespørsmål dreier seg i like stor grad om rettigheter, og gjerne da for en større eller mindre minoritet. Dette siden slike spørsmål ofte setter tradisjonell moral

opp mot retten til å gjøre individuelle valg (Budge 1996:86). En illustrasjon på dette er den norske partnerskapsloven⁵⁸, som i stor grad har utfordret tradisjonelle moraloppfatninger, og derfor av mange blitt oppfattet som umoralsk. Samtidig innebærer loven økte rettigheter til en minoritet i befolkningen. Disse rettighetene har ingen praktiske konsekvenser for andre enn selve minoriteten de omfatter, siden de ikke begrenser andre gruppers frihet. I de norske debattene har minoritetsrettigheter blitt debattert på to måter, noe som også gjenfinnes i annen litteratur. Minoriteter kan også defineres på ulike vis. For det første politiske minoriteter, altså partier som er i mindretall og opposisjon. For det andre kan det spesifiseres som minoritetsgrupper i befolkningen som kjennetegnes av for eksempel rase, språk, religion eller som i eksempelet brukt tidligere, seksuell legning. Begge minoritetene nevnes i sammenheng med motargumenter i faglitteraturen, men i det videre er det kun den siste gruppen som skal vektlegges. Grunnen til dette er at politiske minoriteter stadig endres i et demokrati. Det er sjelden noen ender opp som permanente tapere, altså taper hver eneste avstemning. Opinionen skifter, og selv om man taper noen saker, kan man vinne andre, og partiene veksler mellom å være blant den vinnende majoriteten og i den tapende minoriteten (Budge 1996:160). I de norske debattene har det at man har befunnet seg i en politisk minoritet over lengre tid heller ført til at et ønske om lettere tilgang til folkeavstemninger, noe Opposisjon/posisjons-tesen er en illustrasjon på. De borgerlige partienes kamp for folkeavstemninger tillagt et mindretall på Stortinget på 1950- og 60-tallet viser med all tydelighet at folkeavstemninger heller ble sett på som en mulighet til økt makt for den politiske minoriteten enn omvendt. Helt annerledes stiller det seg derimot for minoriteter med særlige kjennetegn som aldri har utsikt til å kunne utgjøre noen majoritet.

4.3.2 John Rawls' første prinsipp: Like rettigheter

John Rawls har utarbeidet prinsipper for rettferdig fordeling av sosiale primærgoder i et samfunn (Malnes og Midgaard 1996:309). Teorien bygger på to fordelingsprinsipper, og det er det første og viktigste prinsippet som her skal vektlegges. Dette sier at alle skal ha

⁵⁸ Partnerskapsloven gir par av samme kjønn mulighet til å inngå et juridisk partnerskap omtrent på samme linje som et ekteskap.

den samme retten til det mest omfattende system av grunnleggende friheter som er forenelig med et tilsvarende system av friheter for alle. Grunnleggende friheter innebærer både personlige og politiske friheter⁵⁹. Rawls forklarer begrepet frihet med referanse til tre ting; aktørene som er frie, restriksjonene og begrensningene de er frie fra, og hva de er frie til å gjøre, eventuelt ikke gjøre (Rawls 1971:202). Det er kun tillatt å begrense grunnleggende friheter av hensyn til frihetene selv, ikke for å oppnå sosiale og økonomiske forbedringer (Malnes og Midgaard 1996:311). Begrensninger kan derfor kun finne sted for å forhindre et inngrep mot friheten som ville være enda verre (Rawls 1971:215). Dette gjelder for eksempel for hvor langt man skal gå i å tolerere de intolerante.

For å komme frem til et sett av friheter benyttes et tankeeksperiment. Det senkes et *uvitenhetens slør* over aktørene. Dette er en hypotetisk utgangsposisjon som stiller partene fullstendig likt med hensyn til makt, siden de ikke lenger har kunnskap om hvor de befinner seg i det sosiale hierarkiet, hvilke naturlige evner og anlegg de har, og hvilke konkrete mål de har satt for sine liv med mer (Malnes og Midgaard 1996:317-318). Aktørene har heller ingen kunnskap om hva slags samfunn eller hvilken generasjon de tilhører (Malnes og Midgaard 1996:321). Samtidig settes det som et premiss at alle aktørene er rasjonelle, i det alle har sin egeninteresse for øye og det legges vekt på absolutt gevinst, altså en fordeling av friheter som er mest mulig til fordel for en selv (Malnes og Midgaard 1996:316,322). Rawls prinsipper for rettferdighet kan sammenlignes med maximin-regelen, i det man velger det alternativet som fører til minst mulig tap hvis det går verst mulig (Malnes og Midgaard 1996:324).

Vernet av personlige og politiske friheter er for Rawls overordnet alt annet, noe det kan rettes kritikk mot. Det kan for eksempel spørres om stemmerett og trykkefrihet har noen betydning for et menneske som sulter og ikke har tak over hodet, samt rettes kritikk mot forutsetningen om at alle aktørene er rasjonelle, noe som ikke alltid vil være like realistisk. Det vil likevel bli tatt utgangspunkt i Rawls første prinsipp i det videre, nemlig at det finnes et rettferdig sett av friheter, både moralske, åndelige, tros og politiske som kan utledes bak et slør av uvitenhet. Disse er ukrenkelige og skal beskyttes

⁵⁹ Dette er friheter som for eksempel ytringsfrihet, religionsfrihet, stemmerett osv.

i sterkere grad enn vanlig lovgivning. Spørsmålet er om folkeavstemninger kan innebære en fare for disse frihetene, og om disse derfor må beskyttes i forhold til dette.

Den norske Grunnloven ble ikke til bak et slør av uvitenhet, og mange rettigheter har kommet til etter hvert som ikke var der fra starten av. For eksempel var allmenn stemmerett og religionsfrihet ikke med i 1814. Det finnes heller ingen fullstendig menneskerettighetserklæring i Grunnloven som er underlagt særlig beskyttelse, slik man finner i andre demokratiske forfatninger. Hva angår religionsfrihet så er trolig den norske statskirkeordningen i strid med Rawls prinsipper. Dette påpeker han også selv, i det han skriver at ingen religioner må favoriseres, og religiøse stater avvises helt (Rawls 1971:212). Nå er Norge i en helt annen situasjon enn for eksempel Iran. Men det er likevel tvilsomt om man ville hatt dagens statskirkeordning dersom systemet hadde blitt utledet bak et slør av uvitenhet, uten at dette skal drøftes i større grad. Likevel et dette en illustrasjon på at selv om Norge, sammenlignet med mange andre, kan karakteriseres som et liberalt land hva angår moralske verdier, og med et utstrakt sett av fundamentale friheter, kan det hende at systemet hadde vært annerledes, og etter Rawls teori, hatt en enda mer rettferdig fordeling av friheter, hadde det blitt utformet bak et slør av uvitenhet.

4.3.3 Folkeavstemninger i moral- og rettighetsspørsmål

John Rawls hevder selv at uregulert majoritetsstyre innebærer en trussel mot de fundamentale frihetene (Rawls 1971:229). Dette kan til en viss grad overføres til folkeavstemninger. Det nærmeste man kommer uregulert majoritetsstyre vil være folkeinitiativ uten reguleringer på hvilke saker som kan fremmes, og uten at Storting og Regjering eller en eventuell forfatningsdomstol kan uttale seg om initiativet og spørsmålsformuleringen, og at avstemningen i tillegg er bindende. I annen litteratur nevnes det også at det kan være fare for innskrenkninger av de allerede oppnådde rettighetene ved bruk av folkeavstemninger, altså flertallstyranni, og at minoriteter trolig er bedre beskyttet gjennom det representative system enn gjennom rene flertallsavgjørelser gjort av folket selv (Butler og Ranney 1994:19). Dette er, som vist, også det rådende synet på Stortinget.

Det ble i innledningen vist til at moralske spørsmål på verdensbasis er blant de temaene som oftest blir gjort til gjenstand for folkeavstemninger (Butler og Ranney

1994:2-3). Her i landet har det blitt avholdt to slike folkeavstemninger, nemlig alkoholavstemningene i 1919 og 1926. Alkoholsaken skapte stor splittelse blant folk, og i og mellom de politiske partiene, og den første folkeavstemningen skapte heller ikke ro omkring saken.

Erfaringene som er gjort ellers i verden gjør det mulig å til en viss grad teste om folkeavstemninger kan sies å være en fare for minoritetsrettigheter og fundamentale friheter. Samtidig er ikke resultatene fra folkeavstemninger om moralske spørsmål og minoritetsrettigheter helt entydige. Italia, Irland og Sveits har alle hatt en rekke folkeavstemninger i slike saker. Både Irland og Italia er sterkt katolske land og religiøst svært homogene⁶⁰. Men selv om landene på overflaten kan virke like så er det forskjeller, og de har også fått svært ulike resultater i folkeavstemninger om de samme moralske spørsmålene. I Italia har folkeavstemninger om abort og skilsmisse vært et reformvåpen, hvor folket viste seg å være mer liberale enn sine representanter. Dette har medført at det radikale partiet har begynt å se på folkeavstemninger som et verktøy for å sikre den videre sekulariseringen og liberaliseringen av det italienske samfunnet (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:66-68).

For Irland har situasjonen vært helt motsatt. Folkeavstemningene om moralske og religiøse spørsmål har her brakt med seg de bitreste debattene, særlig gjelder dette abortavstemningene (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:80-81). Irene stemte for å verne abortforbudet ved å nedfelle det i grunnloven i 1983. Forslag om å tillate skilsmisse ble nedstemt i 1986. Et fremlegg om å gjøre abortforbudet strengere ble nedstemt i 1992, og status quo ble opprettholdt. Men folket stemte da for forslag som sikret retten til informasjon om abort og retten til å reise, og dermed muligheten til å reise utenlands for å få utført abortinngrep. Siste gang et forslag vedrørende abort ble nedstemt var i 2002 (Svensson 2003:190-191). De irske folkeavstemningene har på dette området vært til fordel for status quo, og det har vært de irske velgernes konservative moralske verdier som har vunnet frem, ikke de mer liberale verdiene som til dels har vært uttrykt av deres representanter i parlamentet (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:80,82-84). I likhet med i Italia har den katolske kirken deltatt aktivt i disse debattene, men i motsetning til i Italia

⁶⁰ Se appendiks 3

greide de i Irland å snu folkeopinionen. De gikk derimot på et knapt tap i 1995 da skilsmisseforbudet ble opphevet gjennom nok en folkeavstemning. Men også i dette tilfellet endret opinionen seg mye under valgkampen. På et tidspunkt ble tilhengerne målt til 69%, mens sluttresultatet ble kun et knapt ja-flertall (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:92-93).

I Sveits har det også vært en rekke folkeavstemninger om rettigheter og moralske spørsmål, men her har erfaringene vært noe mer blandet. Det mest slående eksemplet i negativ retning er at kvinner ikke ble innvilget allmenn stemmerett på føderalt nivå før i 1971⁶¹ (Kobach, Butler og Ranney 1994:120). Dette var svært sent i et vest-europeisk perspektiv. Til sammenligning hadde norske kvinner på dette tidspunktet hatt stemmerett i nesten 60 år. Saken hadde vært oppe til avstemning tidligere, nemlig i 1959, men det var da bare 33,1% av mennene som deltok som stemte for (ibid.). Fra midten av 1970-tallet og frem til i dag har det i Sveits blitt stemt over en rekke folkeinitiativ av denne typen, særlig kvinner⁶² og utlendingers rettigheter⁶³ (Kobach, Butler og Ranney 1994:144). Men disse initiativene, for eksempel om å begrense antall innvandre, har hatt liten suksess (Kobach, Butler og Ranney 1994:110-129). Avkriminalisering av homofili ble godkjent av velgerne ved folkeavstemning i 1992 (Kobach, Butler og Ranney 1994:128). Også prinsippet om likestilling mellom kvinner og menn ble godkjent av velgerne i 1981 (Kobach, Butler og Ranney 1994:124). Folkeavstemningene har gitt forskjellige resultater, men på noen områder har folkeavstemningenes tilstedeværelse trolig hatt en utsettende virkning på innføringen av nye eller flere rettigheter for noen grupper, som for eksempel kvinnelig stemmerett. Dette må sies å være kritikkverdig sett ut fra Rawls teori, siden innvilgelsen av det som etter hans teori er en fundamentale friheter har blitt utsatt i svært lang tid på grunn av folkeavstemninger.

Over halvparten av delstatene i USA har innslag av direkte demokrati i en eller annen form (Cronin 1989:2-3). Folkeavstemningene, og da særlig folkeinitiativene, har hatt en sterk

⁶¹ 65,7% stemte for innføring av kvinnelig stemmerett

⁶² Som for eksempel retten til abort

⁶³ Immigrasjon

agendasettende effekt, og flere har fått betydning langt utenfor delstatens grenser. Blant slike saker finner man blant annet våpenkontroll, abort og homofiles rettigheter, som er typiske moral- og rettighetsspørsmål (Magleby, Butler og Ranney 1994:218). Det har da også blitt en del diskutert hvordan folkeavstemningene kan slå ut ovenfor minoritetsrettigheter. For eksempel var den afrikansk-amerikanske befolkningen i delstaten Mississippi redde for at en åpning for folkeinitiativ ville medføre avstemninger over rasediskriminerende forslag (Magleby, Butler og Ranney 1994:224). Det meste kjente eksempelet på at nettopp dette har skjedd er fra California, hvor en antidiskrimineringslov vedrørende kjøp av boliger ble nedstemt etter et folkeinitiativ. Men her grep domstolene inn og underkjente avstemningen (Magleby, Butler og Ranney 1994:222-223).

Folkeinitiativ har i USA blitt brukt av både konservativ og liberal politisk fløy. De liberale har brukt folkeinitiativ i forsøk på å bevare retten til abort og begrense bruken av dødsstraff (Magleby, Butler og Ranney 1994:237). Mens de konservative har satt saker som innføring/utvidelse av dødsstraff, bønn i skolen, kun engelskspråklig skoleundervisning, pornografi, abort og homofili på dagsorden ved initiativ (Cronin 1989:3). Det finnes flere eksempler på saker hvor velgerne har vært klart mindre opptatt av minoritetenes rettigheter enn deres valgte representanter. Særlig har dette gått ut over den afrikansk-amerikanske delen av befolkningen (Cronin 1989:92-94). Det samme gjelder til dels de homofile, hvor initiativ flere ganger har gått imot utvidelser av deres rettigheter, og vist at negative holdninger til denne minoriteten er svært utbredt. Der hvor det har blitt innført likestillingsregler har det ofte vist seg at de folkevalgte er i utakt med velgerne, og at de sistnevnte i langt mindre grad er villige til å beskytte denne minoritetens rettigheter (Cronin 1989:94-95). Dette er i høyeste grad fortsatt tilfelle. Ekteskap mellom par av samme kjønn ble ett av temaene under det amerikanske valget i 2004, og 11 delstater avholdt folkeavstemninger om dette samtidig med presidentvalget. I alle disse statene gikk velgerne inn for at delstatsgrunnloven skal endres slik at den utelukker homofile ekteskap (Glendrange 2004). Kvinners rettigheter har lettere fått støtte i delstatenes folkeavstemninger, men i noen stater måtte kvinnelig stemmerett gjennom flere runder med avstemninger før det ble innvilget. Også en nasjonal likestillingslov har i noen delstater blitt avvist gjennom folkeavstemninger (Cronin 1989:97).

Samtidig har det vist seg at de amerikanske velgerne stort sett har stemt ned de mest ekstreme forslagene, og i de tilfellene hvor velgerne har gått inn for å begrense minoritetsrettigheter har domstolene stort sett grepet inn og annullert resultatet på grunnlag av at det ble ansett for å være i strid med konstitusjonen. I det store og det hele anser heller ikke Cronin de amerikanske velgerne for å være mer fordomsfulle eller diskriminerende enn lovgiverne og domstolene (1989:197-198). Han mener at de konservative og de liberale kreftene vinner omtrent like ofte og har like store sjanser ved avstemningene. Samtidig er de sakene han viser til hvor de liberale har fått gjennomslag stort sett miljøvernsaker. Det er også noen eksempler på at anti-abort initiativ har fått velgernes oppslutning i noen stater, men blitt avvist i andre (Cronin 1989:200). Etter Cronins syn har folkeavstemningene i de amerikanske delstatene stort sett ikke ført til noen innskrenkning i minoritetenes rettigheter (Cronin 1989:212). Men eksemplene viser at de kan ha satt en stopper for, eventuelt hatt en utsettende virkning, på en utvidelse av rettighetene for noen minoritetsgrupper, rettigheter som de trolig skulle hatt krav på etter Rawls prinsipper.

Italia og USA har en ting til felles når det kommer til folkeinitiativ, og det er at domstolene spiller en aktiv rolle i forhold til dem. I USA har domstolene på delstatsnivå flere ganger underkjent resultater som de anser for å være i strid med konstitusjonen. De har også vært inne i prosessen når enkelte delstatene har diskutert om de skal innføre folkeinitiativ. Den aktive rollen domstolene spiller kan illustreres med at det i perioden 1960 til 1980 kun var tre initiativ i California som hadde oppnådd flertall hos velgerne som ikke ble erklært helt eller delvis ugyldige av domstolene (Magleby, Butler og Ranney 1994:235-236). I Italia spiller forfatningsdomstolen en aktiv rolle ved å godkjenne eller forkaste foreslåtte initiativ (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:107-108).

Erfaringene fra Irland, Italia, Sveits og de amerikanske delstatene gir ingen entydige konklusjoner. Landene er på flere områder svært forskjellige, der Italia og Irlands bakgrunn er nevnt tidligere. Sveits er på sin side et pluralt samfunn også med tanke på religion, og har en høy andel av både katolikker og protestanter. De har da også hatt folkeavstemninger om typiske katolske moralspørsmål og de mer typiske protestantiske, som regulering av alkohol (Kobach, Butler og Ranney 1994:110-129). USA må også kategoriseres som et pluralt samfunn med en særegen historisk bakgrunn som ser ut til å ha satt sitt preg på folkeavstemningene, særlig sett i

forhold til avstemninger om den afrikansk-amerikanske befolkningens rettigheter. I Sveits, Italia og USA har moral- og rettighetsspørsmål blitt satt på agendaen gjennom folkeinitiativ. Det har blitt argumentert for at folkeinitiativ er innovatørenes instrument, men når det kommer til denne typen saker ser ikke dette ut til å være tilfelle. Kun i Italia har folkeinitiativene i moralske spørsmål vært klart progressive.

Norge kan ikke uten videre sammenlignes med de landene som det nå har blitt vist til. I flere av de nevnte spørsmålene har Norge en mer liberal lovgivning eller var tidligere ute med å innføre rettigheter enn de nevnte landene. Det kan synes som om kontrollen av alkohol, som var en sak som ble heftig debattert i de nordiske landene på begynnelsen av 1900-tallet, men som nå har mistet det meste av sin betydning, har vært protestantenes motsats til de moralske spørsmålene som har splittet mange katolske land⁶⁴ (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:232). Norge er også et svært homogent land sett i forhold til etnisitet, språk og religion, og når det gjelder sistnevnte er vi trolig mer sekulariserte enn medlemstallet i Den norske kirke skulle tilsi. De landene vi i større grad skulle kunne sammenligne oss med, nemlig de andre nordiske landene, har heller ikke avholdt folkeavstemninger om andre moralske spørsmål og minoritetsrettigheter⁶⁵. Det eneste unntaket er Danmark som har avholdt fem folkeavstemninger om senking av stemmerettsalder i perioden 1953 til 1978. Stemmerettsalderen har gjennom disse blitt endret fra 25 år til 18 år (Bjørklund 1997:90).

I faglitteraturen har det først og fremst blitt drøftet om folkeavstemninger er en trussel mot allerede opparbeidede rettigheter, og om dette brukes for å innskrenke de frihetene som eventuelle minoriteter eller større deler av befolkningen på et gitt tidspunkt har oppnådd. Men mengden av friheter som er innvilget innbyggerne i et samfunn er ikke statisk. Her skjer det stadig endringer. De endringene som har skjedd i Norge har gått i retning av et økt antall friheter, noe som særlig har kommet forskjellige minoritetsgrupper til gode. Dette innebærer også et stadig mer liberalt syn på moralske spørsmål. Trolig er det norske systemet i dag, som tidligere nevnt, ikke helt i samsvar med det systemet man hadde kommet frem ved bruk av Rawls prinsipper. Men det kan

⁶⁴ Særlig skilsmisse og abort

⁶⁵ Unntaket er alkoholavstemningene som både fant sted i Norge, Sverige, Finland og Island (Bjørklund 1997:66,82,94,96)

hende vi er i bevegelse mot et større samsvar med et slikt ideal. Bruken av folkeavstemninger har trolig betydning for hastigheten i denne utviklingen. Erfaringene fra Irland, Sveits og flere delstater i USA illustrerer dette. Her har folkeavstemningene ikke i noen særlig grad har fratatt minoriteter allerede opparbeidede rettigheter, men i flere tilfeller har vært en bremsekloss for innføringen av nye.

4.3.4 Moralske spørsmål og minoritetsrettigheter i Norge

De siste vel hundre årene har flere moral- og rettighetsspørsmål også ført til opphetet politisk debatt i Norge. Alkoholsaken er allerede nevnt. Kampen for selvbestemt abort har som vist splittet flere katolske land, men også i Norge har dette ført til opphetet debatt, hvor striden nådde sitt klimaks på 1970-tallet⁶⁶ (Furre 1996:415). Denne saken har både moralske og rettighetspregede aspekter, og begge sider kan påberope seg rettighetsaspektet. Motstanderne kjemper for rettighetene til det ufødte barnet, mens tilhengerne kjemper for kvinnes rett til å bestemme over egen kropp og eget liv. Abortsaken kan også defineres som et minoritetsspørsmål. Selv om det i utgangspunktet er en rett som vil gjelde for alle kvinner, så er ikke alle kvinner i fruktbar alder, og av de som er i fruktbar alder vil ikke alle havne i en situasjon hvor de vil finne det nødvendig å ta en slik rett i bruk.

Abortloven skapte i sin tid synlig splittelse på Stortinget, noe avstemningstillene med stor tydelighet viser. Oppmykingen av loven i 1975 splittet Odelstinget helt på midten, i det avstemningen viste 56 mot 56 stemmer. Presidentens stemme gjorde at loven kunne sendes videre til Lagtinget (O.tid. 1975:446). Men kampen var ikke over med dette. SV og Ap hadde selvbestemt abort på programmet, mens de borgerlige partiene var imot. Da tilhengerne fikk flertall på Stortinget ble selvbestemt abort vedtatt våren 1978 (Furre 1996:416). Også denne gangen ble loven vedtatt med knappest mulig margin, i det Presidentens stemme igjen avgjorde avstemningen i Odelstinget (O.tid. 1978:546).

Denne saken skapte ikke bare splid mellom partiene, men førte også med seg

⁶⁶Abortstriden i Norge har røtter langt tilbake. Allerede i 1930-åra var det krefter som ville åpne for flere legale aborter. Ulovlig abort kunne på denne tiden gi opptil 3 års fengsel (Furre 1996:104). Men noen oppmyking av straffelovens §245 kom ikke før i 1960. På 1970-tallet startet debatten for alvor, og i 1975 kom en ny lov som åpnet for abort også etter "sosiale indikasjoner". Men nemndssystemet som ble innført med loven i 1960 fikk bestå i tre år til (Furre 1996:416).

indre splittelser. Selvbestemt abort kunne ha blitt vedtatt noen år tidligere, hadde det ikke vært for at en representant fra SV reserverte seg, og dermed umuliggjorde et flertall (Furre 1996:416). Det har tidligere blitt nevnt at folkeavstemningene i Norden stort sett har kommet i stand fordi det regjeringsbærende partiet har vært splittet (Bjørklund 1997:98). I denne saken opplevde det nest største partiet, nemlig Høyre, en reell splittelse. Etter at selvbestemt abort ble vedtatt i 1978 fortsatte motstanderne kampen⁶⁷. Men da Høyre på sitt landsmøte i 1980 vedtok å fristille sine representanter, kom loven til å hvile på et solid politisk flertall som i stor grad stilnet debatten (Furre 1996:416).

Abortsaken som eksempel har relevans i forhold til flere aspekter. For det første er denne saken et eksempel på at moralske spørsmål kan skape splittelse både innad i partier og mellom koalisjonspartnere. Grunnen til at moralske spørsmål har en tendens til å skape splittelse, er fordi de som oftest ikke er dekket av de etablerte partienes ideologi. Unntaket er stort sett kristne og religiøse politiske partier (Budge 1996:86-87). Alkoholsaken, som i sin tid splittet Venstre, er eksempel på at splittelse i et moralsk spørsmål kan føre til at det blir avholdt folkeavstemning, noe det også finnes en rekke eksempler på fra andre land (Butler og Ranney 1994:2-3). Splittelse i slike spørsmål kan føre til at det søkes en *lynaveleder* eller *meklingsinstrument*, nemlig folkeavstemning, hvor velgerne får det siste ordet, for å skape ro mellom stridende fløyer (Bjørklund 1997:98-99).

Den norske abortkampen førte ikke til noen folkeavstemning, men saken hadde mange av de samme kjennetegnene som tidligere har ført til at slike har blitt avholdt. Hadde det på dette tidspunktet eksistert en grunnlovshjemmel lik den danske grunnlovens §42 kunne ting sett helt annerledes ut. For det første kunne den underliggende trusselen om folkeavstemning ført til at loven ikke hadde blitt vedtatt, siden splittelsen var så stor. Hadde loven likevel blitt vedtatt, er det sannsynlighet for at mindretallet hadde benyttet seg av muligheten til å prøve loven ved folkeavstemning. Dersom folkeinitiativ hadde vært hjemlet kunne denne muligheten også blitt benyttet for å overprøve loven.

En så klar splittelse på Stortinget tyder også på at folket var svært splittet i synet

⁶⁷ KrF har fortsatt på sitt partiprogram (2001) at abortloven skal oppheves. Sp hadde helt frem til 1985 på programmet at de var imot prinsippet om fri abort (ISF 2001).

på selvbestemt abort, men det er vanskelig å si om avgjørelsen var i stor utakt med folkeopinionen. Men som nevnt er velgerne ofte er mer knyttet til det bestående, og mer avvisende til endringer, enn de folkevalgte (Bjørklund 1997:59). Undersøkelser har også vist at i verdi-, livssyns-, og moralspørsmål har de folkevalgte en tendens til å være mer tolerante enn velgerne. Noen av disse undersøkelsene er fra flere tiår tilbake, og fra USA, og det må derfor vises forsiktighet med å generalisere for mye. Men det finnes også lignende resultater fra opinionsmålinger tatt opp i flere andre land på 1990-tallet (Bjørklund 1997:58). Mye tyder derfor på at politikerne går foran og leder velgerne i denne typen spørsmål.

Dersom folket hadde avvist retten til selvbestemt abort gjennom folkeavstemning ville striden blitt forlenget med mange år, siden det er lite sannsynlighet for at dette hadde satt et endelig punktum for debatten og skapt ro om saken. I andre land ser kampen også ut til å fortsette til selvbestemt abort blir endelig vedtatt, men det er også ofte slik at mange av motstanderne da begynner kampen for lovens opphevelse. Nå kan det selvsagt hevdes at en slik reform ikke bør gjennomføres før velgerne er klare for å slutte opp om den. Men det er også slik at i denne saken, som i så mange andre moral- og rettighetsspørsmål, hadde lovendringen kun betydning for et mindretall av befolkningen. Den friheten som her ble innvilget ufrivillig gravide kvinner innebar ingen innskrenkninger i de andre borgernes friheter, men kan ha stor betydning for det mindretallet som det til enhver tid vil gjelde. Ett unntak er selvsagt det ufødte barnets frihet, men dette er et definisjonsspørsmål og en moralsk debatt som ikke skal føres videre her.

Det er også flere eksempler fra norsk politikk det er verdt å nevne, selv om ikke alle har skapt like opprørt stemning som abortsaken. Kampen for kvinnes stemmerett var forholdsvis hard, men samtidig ble dette innvilget på et svært tidlig tidspunkt sammenlignet med resten av verdens demokratier. Den endelige grunnlovsendringen ble enstemmig vedtatt på Stortinget i 1913 uten debatt (S.tid.1913:119). Men dette kan ikke tas til inntekt for at stemningen blant den alminnelige mannlige velger var like positiv. Den sene innføringen av kvinnelig stemmerett i Sveits viser at det kan være vanskelig å få en politisk privilegert del av befolkningen til å innvilge de samme rettigheter til større deler av befolkningen, i dette tilfellet kvinnene. Det samme gjelder de nevnte folkeavstemningene om stemmerettsalder i Danmark, hvor det måtte fem

folkeavstemninger til i en 25-årsperiode for å få senket stemmerettsalderen til 18 år (Bjørklund 1997:90).

Et annet moralsk spørsmål som er nevnt tidligere og som fortsatt er svært aktuelt i mange land er de homofiles rettigheter. Norge har her vært tidlig ute jamført med resten av verden, men denne gruppen kjemper fremdeles også her for flere rettigheter og større likestilling. Det var få som motsatte seg en opphevelse av straffelovens §213⁶⁸ i 1973 (O.tid. 1972:319). Innføringen av partnerskapsloven i 1993 skapte derimot større splid blant representantene på Stortinget. Igjen var Høyres representanter fristilte, noe som var med på å sikre at loven fikk flertall i Odelstinget. Resultatet av avstemningen der ble 58 for og 40 mot (O.tid. 1993:541). I Lagtinget ble vedtaket gjort med 18 mot 16 stemmer (L.tid. 1993:54). Hadde denne saken kunne blitt gjenstand for et folkelig veto gjennom folkeavstemning er det ikke sikkert loven hadde blitt vedtatt. Siden retten til å inngå partnerskap ikke medførte innskrenkninger i andre friheter, og ville den trolig være inkludert i det settet av rettigheter man ville kommet frem til dersom man hadde anvendt Rawls prinsipper.

Ut fra det som er vist kan det fremmes klare betenkeligheter mot at folket direkte skal få muligheten til å avgjøre saker, som kun har betydning, og dertil også ofte stor betydning, for en minoritet. Særlig når saken ikke innskrenker andres frihet. Dersom velgerne også i større grad en de folkevalgte representantene har en tendens til å stemme nei i slike saker, kan folkeavstemninger virke som en bremsekloss for videre utvidelser av minoritetsrettigheter. Minoriteter som står i risiko for å bli permanente tapere bør derfor ha krav på ekstra beskyttelse mot majoriteten, og siden det ser ut som om folkets valgte representanter går foran og leder velgerne i denne typen saker, kan det argumenteres for at disse gruppenes behov blir best ivaretatt innenfor de representative organene. Representantene har også tilgang til utredninger, høringer og lignende, mens saken ved en folkeavstemning tas ut av en større sammenheng, og det er mindre plass for kompromisser, og trolig større rom for beslutninger tatt ut fra egne følelser og moralsk ståsted. Samtidig kan det også hevdes, som nevnt, at slike avgjørelser, særlig der hvor debatten har vært intens, blir mer legitim for folk flest når avgjørelsen er tatt ved

⁶⁸ Hjemmel for å straffe seksuell omgang mellom personer av samme kjønn

folkeavstemning. I Irland har folkeavstemningene i slike spørsmål hatt en utsettende virkning, men samtidig har endringene, når de først har inntrådt, vært i tråd med folkeopinionen. De har dermed blitt oppfattet som mer legitime enn om de hadde blitt tvunget gjennom uten folkets godkjennelse (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:237). Blant taperne er det derimot ikke sikkert at et negativt resultat oppfattes som legitimt, særlig dersom ingen utenom en minoritetsgruppe vil berøres av vedtaket.

Eksemplene fra andre land har vist at eksisterende rettigheter ikke står i særlig stor fare for å bli begrenset gjennom folkeavstemninger, selv om mange har uttrykt frykt for dette. Det er stort sett utbredt enighet om at grunnleggende individuelle rettigheter og minoritetsrettigheter i stor grad bør unndras flertallets kontroll, slik at de ikke lett kan fjernes eller svekkes ettersom stemningen endres i folkeopinionen, siden det kan tenkes være fristende for majoriteten å svekke eller fjerne rettighetene til en upopulær minoritet i samfunnet. Samtidig bør heller ikke slike bestemmelser være for vanskelige å endre, siden dette kan føre til at reglene blir uthult uten at reglene formelt blir endret, noe som også svekker rettighetsvernet (Hylland, Rasch og Midgaard 1995:188-189). Samtidig, dersom det er slik som tidligere nevnt at folket gjerne favoriserer status quo i folkeavstemninger, behøver ikke slike bety noen større trussel mot allerede nedfelte minoritetsrettigheter enn andre fremgangsmåter for endring av slike regler. Dette siden de gjeldende rettighetene da vil innta status quo-posisjonen i en eventuell folkeavstemning. Men den teoretiske muligheten for at velgerne vil kunne ønske å undertrykke en upopulær minoritet gjennom bruk av folkeavstemninger, gjør at dette må tas ned i vurderingen ved utformingen av eventuelle regler, slik at reglene i størst mulig grad vil forhindre dette fra å kunne skje.

Noen av landene med regler for folkeinitiativ har en egen mekanisme som gir de grunnleggende rettighetene ekstra beskyttelse, nemlig aktive domstoler. Både i Italia og i noen av delstatene i USA har domstolene, som nevnt, en svært aktiv oppgave i forhold til å vurdere gyldigheten av folkeinitiativ. I Norge finnes det ingen forfatningsdomstol som kan vurdere om eventuelle folkeinitiativ og resultatene av disse er i strid med Grunnloven. De ordinære domstolene kan heller ikke på eget initiativ vurdere om slike

er grunnlovsstridige⁶⁹. Dersom det i fremtiden reelt skal vurderes å innføre adgang til folkeinitiativ bør domstolenes rolle være en del av vurderingen.

Beskyttelsen av minoritetsrettigheter har i den norske debatten særlig blitt brukt som et argument mot bindende folkeavstemninger. Den gjeldende ordningen legger ingen begrensninger på hvilke saker folkets råd kan innhentes, annet enn at det må være saker som er underlagt Stortingets myndighet. Det er derfor etter dagens ordning teoretisk mulig å avholde folkeavstemninger i moral- og rettighetsspørsmål. Samtidig er det selvsagt også teoretisk mulig å se bort fra et eventuelt resultat i en slik folkeavstemning. Men dette viser at dagens ordning i utgangspunktet ikke gir noen særlig større beskyttelse av minoritetsrettigheter enn en adgang til bindende folkeavstemninger. Et lite forbehold er at folkeavstemninger etter dagens ordning vedtas med simpelt flertall, mens de siste årenes grunnlovsforslag har lagt opp til at et mindretall skal gis rett til å vedta bindende folkeavstemninger. Likevel er det et poeng at dersom man redder for at minoritetsrettigheter kan bli krenket ved folkeavstemninger, bør unntak også klargjøres og hjemles i forhold til dagens praksis.

4.4 Rådgivende og bindende folkeavstemninger

4.4.1 Prosedyredebatten

Problemstillingen er formulert med utgangspunkt i den stadig pågående debatten omkring vektingen av et råd i en folkeavstemning etter dagens ordning. Rent juridisk står som nevnt Stortingets representanter fritt til å tolke resultatet i den retningen de selv ønsker, men moralsk og politisk kan det vise seg vanskelig å tolke seg bort fra et velgerflertall. Valglovutvalget av 1997 hevdet følgende med hensyn til tolkningen av et folkeavstemningsresultat; “Det er ikke tvil om at det kan fremføres en rekke vektige argumenter for at når Stortinget først har tatt en beslutning om å legge en sak ut til folkeavstemning, bør resultatet være bindende. Dette vil: 1) gi et klart signal om at velgernes holdninger skal respekteres, 2) bidra til at en unngår spekulasjoner om

⁶⁹ De norske domstolene kan ikke på eget initiativ reise en sak, det må gjøres av privatpersoner, organisasjoner, bedrifter osv.

eventuelle taktiske motiv fra partienes side, og, 3) sikre at Stortinget nøye vurderer konsekvensene av å legge en sak ut til folkeavstemning. Men det er viktig å være klar over at bindende folkeavstemninger vil reise en rekke prinsipielle forfatningsmessige problemstillinger, som blant annet må drøftes i lys av Grunnlovens §93 og §112” (NOU 2001:3:210). Men ut over dette belyste de ikke disse problemstillingene i noen større grad.

Ved drøftingen av rådgivende og bindende former av folkeavstemninger i norsk kontekst, er det også nødvendig å se næyere på den eksisterende ordningen. Argumentasjonen som brukes for å underbygge aktørenes syn på hvordan en rådgivende folkeavstemning skal vektes, kan som nevnt karakteriseres som skinnargumentasjon. Dette fordi prinsippene som legges til grunn i svært høy grad sammenfaller med deres egeninteresse. Aktørene som hevder sin rett til selv fritt å skulle vurdere folkeavstemningsresultat har juridiske prinsipper på sin side. Mens de som har tatt det standpunktet at politikerne må anse seg moralsk og politisk bundet av folkets flertall, uansett resultat, begrunner dette i folkesuverenitetsprinsippet. Debatten blir dermed en sammenblanding av en *moralsk diskusjon* og en *juridisk diskusjon*, to diskusjoner som trolig bør holdes atskilt. Det kan hevdes at det bør skilles mellom det som er lovlig/rechtsstridig rent formelt og det som er riktig rent substansielt. Juridisk er alt som ikke er forbudt tillatt, men det betyr ikke at det er fritt frem for hva som helst. Det er også nødvendig å gjøre moralske overlegninger over hva som er rett og rettferdig behandling av saken som debatteres (Eriksen, Rommetvedt 1994:9-10).

Ved folkeavstemningene i 1919, 1972 og 1994 var det de aktørene som var sterkest imot endring som argumenterte for den juridiske tolkningen. I 1919 var det Høyre, som var sterkt imot en innføring av alkoholforbud, som hevdet disse prinsippene. Men etter at forbudet oppnådde over 60% av stemmene ble avstemningen tatt til følge og forbudet innført (Bjørklund 1997:66). I 1972 og 1994 var det først og fremst Sp argumenterte på denne måten, men flere støttet dette synet. SV hadde på sin side vedtatt en egen vektingsmodell forut for 1994. Men siden resultatet ble nei både i 1972 og i 1994, og representantene på ja-siden mente seg bundet av folket uansett resultat, ble situasjonen aldri satt på spissen. Egeninteressen til de politiske aktørene ser ut til å i stor grad kunne forklare standpunktene, men de som har følt seg moralsk og politisk bundet av resultatet har vært i flertall hele veien. Representanter fra nei-partier

som KrF og Venstre har også stort sett vært enige i den siste tolkningen, så det er begrensninger i hvor mye det er mulig å generalisere rundt aktørenes vektingsprinsipper og egeninteresse.

4.4.2 Politikere og velgere i utakt?

Undersøkelser blant velgerne ved EU-avstemningen i 1994 viste at det var et klart flertall for bindende folkeavstemninger, og at det var en oppfatning om at det ville være urimelig om Stortinget overprøvde et flertall i folket. Blant velgerne så det derfor ut til å være en oppfatning om folkesuverenitet uten modifikasjoner som rådet. Denne holdningen var like utbredt blant tilhengere og motstandere av norsk EU-medlemskap. Prosedyredebatten som foregikk blant den politiske eliten så derfor ikke ut til å ha nådd flertallet blant velgerne (Ryghaug og Jenssen 1999:52-53). Dette tyder på at EU-medlemskap selv etter et knapt ja-flertall ville ha blitt oppfattet som en legitim avgjørelse av folket.

Den rådende tanken om at *en vinner er en vinner uansett* og at folkeavstemningen derfor var bindende kunne ført til legitimitetsproblemer, og trolig mindre tiltro til politikerne, dersom Stortinget hadde sett bort fra folkets råd ved en av de avholdte folkeavstemningene. I Sverige finnes det ett eksempel på dette. Her har også alle avholdte folkeavstemninger kun vært formelt rådgivende. Folkeavstemningen om innføring av høyrekjøring i Sverige i 1955 ga et stort nei-flertall, hvor over 80% av de som stemte var imot en endring (Bjørklund 1997:82). Likevel valgte den svenske Riksdagen under et tiår senere å gå imot dette resultatet, og i 1967 måtte svenskene begynne å kjøre på høyre side av veien. Velgerne ble etter dette skeptiske til om den politiske eliten i fremtiden ville ta hensyn til et flertall i folket. Forut for den svenske EU-avstemningen i 1994 lovet derfor alle partiene å følge folkeflertallet uansett. Dette for å tilbakevise mistankene som eksisterte, på grunn av tidligere erfaringer, om at representantene ikke ville føle seg bundet av folkeavstemningsresultatet. Dette ble også fulgt opp, siden ingen stemte imot medlemskap i EU da saken skulle vedtas i Riksdagen (Ruin, Gallagher og Uleri 1996:181-182). Avstemningen om høyre eller venstrekjøring var av liten politisk betydning sammenlignet med EU-saken. Men det svenske eksempelet viser at folket har vanskelig for å godta at politikerne går imot det rådet folket har gitt. De svenske politikerne valgte i sin tid å tilsidesette et svært overveldende

flertall. Det er vanskelig å tenke seg, ut fra erfaringen til nå, at det noensinne vil bli et så stort flertall for et eventuelt EU-medlemskap her i landet, eller at noen av stortingsrepresentantene i så tilfelle vil komme til å stemme mot. Men likevel kan det svenske eksemplet tas som en pekepinn på, sammen med det synet velgerne her i landet har uttrykt, at et endelig vedtak av Stortinget på tvers av det rådet et flertall av folket har gitt, uansett valgresultatets størrelse, vil bli mottatt med misnøye.

4.4.3 Inkonsistens og skinnargumentasjon

Argumentene som de politiske aktørene har brukt i debatter omkring vektingen av en rådgivende folkeavstemning er ofte inkonsistente med den argumentasjonen de samme aktørene bruker i debattene i tilknytning til grunnlovsforslagene. Blant annet er det paradoksalt når aktører som gang på gang stemmer imot grunnlovsforslag som innebærer en innføring av bindende folkeavstemninger, sterkt argumenterer for at en rådgivende folkeavstemning, når en slik skal avholdes, skal anses som bindende. Særlig når en tar med i betraktningen at flere av disse i de generelle debattene fremhever ordningen med rådgivende folkeavstemninger som en bedre løsning enn bindende folkeavstemninger når viktige saker skal avgjøres. Når forslag om grunnlovshjemling av folkeavstemninger stemmes ned, argumenteres det gjerne med at folkeavstemninger er en fare for det representative demokrati og minoritetsrettigheter. Samtidig, ved avholdelse av folkeavstemningene, har det vært den uavkortede folkesuvereniteten det har blitt lagt vekt på.

En grunn til at dette blir gjort, kan være en frykt at en formell nedfesting av regler vil føre til at folkeavstemninger avholdes oftere. Gjennom den nåværende ordningen har folkeavstemninger vært en sjelden foreteelse. Men når man velger å kjempe for en opprettholdelse av den gjeldende ordningen, bør man også erkjenne og godta det faktum at disse folkeavstemningene ikke er juridisk bindende, og at det derfor, i hvertfall teoretisk, er mulig å forbigå et flertallsresultat. De moralske aspektene ved eventuelt å gjøre dette er, som allerede nevnt, en annen sak. Den politiske uviljen som eksisterer mot å i større grad klargjøre reglene rundt folkeavstemninger, ved å hjemle slike i Grunnloven, fører til at prosedyredebatten oppstår ved hver folkeavstemning, uten at dette bunner ut i noen endelig løsning.

Representantene som på den andre siden holder på den strengt juridiske

tolkningen, og dermed forbeholder seg retten til å tolke resultatet etter egne preferanser, kan også beskyldes for taktisk argumentasjon og inkonsistens. Den sterke betoningen av den ubestridte retten til å vurdere resultatet ut fra flertallets størrelse og andre kriterier, har blitt beskrevet som *grunnlovskonservatisme*. Altså et sterkest mulig vern av den eksisterende Grunnloven. Det har også blitt hevdet at de situasjonsbestemte elementene er mye tydeligere i EU-tilhengernes argumentasjon enn i motstandernes (Ryghaug og Jenssen 1999:52). Andre forfattere har ikke sett noen slik forskjell mellom partene i bruk av taktiske elementer, og det har blitt hevdet at valg av prinsipper for vektingen kommer an på hvilken fløy som har folkeavstemning som redningsplanke, i det; “De som har folkeavstemning som siste utvei antas å ville betone at folkeavstemningen er å anse som bindende. Den fløy som derimot vil vinne fram uten folkeavstemning, og der folkeavstemningen er å betrakte som en mulig kjelke i veien, vil betone at den er rådgivende” (Bjørklund 1997:30).

De to partiene som holdt fast ved de strengt juridiske prinsippene ved folkeavstemningen i 1994 er blant de partiene som ønsker å bruke folkeavstemninger i større utstrekning enn det som er praksis i dag. Sp kjempet for folkeavstemning både om EØS-avtalen og EU. I tillegg har de, som vist i foregående kapitler, hatt rådgivende folkeavstemninger, altså økt bruk av disse, på partiprogrammet stort sett hele tiden etter 2. verdenskrig. Det er vanskelig å forestille seg at de går inn for slike folkeavstemninger dersom de ikke tror at Stortinget vil komme til å bøye seg for et eventuelt resultat. Våren 2004 støttet de også grunnlovsforslaget til Frp angående rådgivende folkeavstemninger. Dette er et forslag som innebærer at resultatet av en folkeavstemning blir stående med mindre Stortinget aktivt i etterkant vedtar at resultatet ikke skal følges. Sp ser tydelig på rådgivende folkeavstemninger som et middel til å få gjennomslag for sine saker. Det er også lite trolig at de ønsker flere slike avstemninger dersom de ikke tror at Stortinget vil bøye seg for et flertall, også selv om saken opprinnelig ikke hadde fått flertall på Stortinget, eller omvendt, at saken oppnådde flertall der, men ikke i folket. Det ligger et paradoks i det å ønske økt bruk av rådgivende folkeavstemninger, eller kjempe for bruk av dette i bestemte saker, for så å hevde sin egen rett til å vurdere resultatet etter egne preferanser, selv om dette selvsagt er juridisk holdbart. Denne handlingen bygger på et premiss om at de andre aktørene vil komme til å bøye seg for et folkeflertall, mens man selv forbeholder seg retten til ikke å gjøre det.

SV ville som nevnt heller ikke umiddelbart følge et folkeflertall ved siste EU-avstemning. Dette partiet har helt siden stiftelsen også vist seg positive til en økning i antallet folkeavstemninger. I skrivende stund ser debatten omkring norsk medlemskap i EU ut til å kunne blusse opp igjen, og det har også vært små tendenser til prosedyredebutt. Signalene som har kommet fra SV på nåværende tidspunkt er at de neste gang vil følge et eventuelt folkeflertall, uansett størrelse (Spence 2004). Partiet hadde også bindende folkeavstemninger på sitt partiprogram i 2001, men stemte likevel ned Frps forslag ved siste behandling.

Motsetningene mellom den strengt juridiske tolkningen og det moralsk-politiske ansvaret til å følge folkets flertall ble også diskutert på 1950- og 60- tallet. Opposisjonen hevdet da en rekke ganger at rådgivende folkeavstemninger også i realiteten kun skulle anses som et råd til Stortinget. Men ut fra den politiske situasjonen virker dette mindre troverdig. De rådgivende folkeavstemningene må ses på som et instrument opposisjonen ønsket innført for å kunne få økt gjennomslag for egen politikk, siden de var i mindretall på Stortinget. Dette bygger på den forutsetningen at Ap ved en eventuell avstemning ville komme til å bøye seg for et folkelig flertall, selv når flertallet gikk imot et av deres vedtak. Dersom opposisjonen trodde at Ap ville føle seg ubundet av et slikt råd, og forbeholde seg retten til å opprettholde sitt vedtak selv om folket var uenig, ga det liten mening å kjempe for en lettere adgang til folkeavstemninger under den gitte politiske situasjonen.

4.4.4 Flertallets størrelse

Størrelsen på et eventuelt flertall i en rådgivende folkeavstemning har blitt nevnt som en avgjørende faktor for vurderingen av resultatet. De som holder på de juridiske prinsippene hevder at folkets råd vil måtte vektas forskjellig etter hvor stort flertallet har vært. Dette betyr at et overveldende flertall må tillegges større vekt enn et knapt flertall. Dessuten at et flertall til fordel for status quo skal veie mer enn et knapt flertall for endring. Det siste bygger på en tanke om at status quo til en viss grad skal vernes. Slik tankegang gjenfinnes også blant annet i reglene for endring av Grunnloven. EF- og EU-avstemningene har også blitt beskrevet som *semi-desisive* eller *semi-konsultative*, som nevnt i

innledningen⁷⁰.

Det har vært mange innslag i denne prosedyredebatten også av samfunnsforskere. Noen av disse har hevdet at det ikke vil være uproblematisk å se bort fra et flertallsresultat i en folkeavstemning, selv om man rettslig sett står fritt til dette. En slik avgjørelses legitimitet vil måtte være avhengig av dets normative fundament (Rasch, Rommetvedt 1994:11). I debatten omkring folkeavstemningen i 1994 var det særlig tre syn som ble hevdet. For det første at det måtte kreves et kvalifisert flertall av forskjellig størrelse før representantene skulle føle seg bundet. For det andre at valgdeltakelsens størrelse måtte være med i vurderingen, og til slutt at norsk EU-medlemskap ikke kunne bli aktuelt dersom visse regioner eller grupper skulle vise seg å være sterkt imot (Rasch, Rommetvedt 1994:12). I forhold til det første punktet har det blitt hevdet at man skal være forsiktig med å favorisere status quo i en folkeavstemning. Folkeavstemningen tas på denne måten ikke helt alvorlig, og det kan spørres om hvorfor det avholdes folkeavstemning (Rasch, Rommetvedt 1994:13). Her kan det trekkes paralleller til de aktørene som ønsker økt bruk av rådgivende folkeavstemninger og samtidig forbeholder seg retten til selv å tolke utfallet, siden dette gjør det vanskelig å ta rede på hvor alvorlig de egentlig tar folkeavstemninger.

I sammenheng med det andre punktet kan det hevdes at det å stille et høyt krav til valgdeltakelse for at ja-siden skal kunne vinne, er urimelig og udemokratisk. Dette betyr i realiteten at hjemmesitterne teller som stemmer for nei-siden. Hjemmesitternes grunn til ikke å stemme kan være av forskjellig art, og det er derfor ikke riktig at dette entydig skal komme status quo til gode (Rasch, Rommetvedt 1994:13). Samtidig er dette vanlig praksis i land som bruker bindende folkeavstemninger, blant annet finnes slike regler i den danske grunnloven. Regler av denne typen kan gi opphav til hjemmesitterkampanjer, siden det å unnlate og stemme og en nei-stemme blir omtrent det samme. Dersom folkeavstemningsresultatet også skal vurderes opp mot fordelingen av stemmene geografisk og blant forskjellige befolkningsgrupper, vil dette bety at prinsippet om *én person – én stemme* skyves helt til side, og at visse velgergrupper gis

⁷⁰ Folkeavstemningen ville etter en slik definisjon kun være bindende for Stortinget dersom det ble et flertall mot norsk EU-medlemskap, mens stortingsrepresentantene sto fritt ved et ja-flertall. Nei-stemmene teller etter et slikt syn mer enn ja-stemmene.

vetorett. Det at visse mindretall gis ekstra stemmestyrke kan derfor hevdes å være i strid med demokratiske prinsipper (Rasch, Rommetvedt 1994:14). Samtidig er det slik den norske valgordningen til en viss grad fungerer. Men det å skulle vurdere folkeavstemningen ut fra stemningen i visse grupper kan i denne sammenhengen synes som skinnargumentasjon, selv om det kan diskuteres hvor demokratiske prinsippene som legges til grunn egentlig er. Det er selvsagt også her mulig å trekke inn den tidligere drøftingen omkring folkeavstemninger og minoritetsrettigheter, og på bakgrunn av dette hevde at slike vurderinger må tillates for å beskytte rettighetene til visse minoriteter.

I en sak som EU-saken og flere andre saker hvor det potensielt kan tenkes bli avholdt rådgivende folkeavstemninger i fremtiden, er det vanskelig å avgjøre om noen grupper vil tape ekstra mye ved en endring av status quo. Argumentet kan også snus, og det kan hevdes at visse grupper i befolkningen vil tape mer enn andre dersom status quo opprettholdes. Dersom man argumenterer for at visse grupper på nei-siden skal gis ekstra stemmestyrke, bør man også være åpen for at visse grupper av befolkningen som er sterke tilhengere av endring bør vektlegges i større grad når resultatet skal vurderes. Når det gjelder beskyttelsen av enkelte minoriteter som kan ha spesielle eller sterke interesser knyttet til visse utfall, så synes dette heller mer som et argument mot at saken i det hele tatt skal kunne underlegges folkeavstemning. Beslutningen bør da trolig heller i sin helhet fattes gjennom de vanlige politiske organene, hvor det er mulig å komme frem til kompromissløsninger.

Slutningen ut fra disse punktene kan derfor bli det finnes en rekke normative argumenter for at stortingsrepresentantene bør føle seg forpliktet til å følge flertallet i en folkeavstemning (Rasch, Rommetvedt 1994:15). Gjennomgangen til nå har med tydelighet vist at det kan stilles spørsmålsteget ved om rådgivende folkeavstemninger i realiteten eksisterer, siden det er så mye som taler for at resultatet bør være avgjørende, uansett avstemningens formelle juridiske status. En formell hjemling av rådgivende folkeavstemninger gir i så fall liten mening. De normative argumentene taler heller for en grunnlovshjemling av bindende folkeavstemninger, men med flere forbehold og begrensninger som drøftet tidligere.

4.4.5 Dagens ordning sammenlignet med andre muligheter

Den nåværende ordningen vil trolig kunne fortsette å fungere uten større problemer, dersom man fremover opprettholder en like restriktiv linje for avholdelse av folkeavstemninger. En ny folkeavstemning om EU kan komme i en ikke altfor fjern fremtid. Skulle utfallet ved denne bli et flertall for norsk medlemskap, og dette blir tatt til følge av politikerne, kan det ved første øyekast virke som mange av de nevnte problemstillingene faller bort, siden det kun er i denne saken folkeavstemning har vært aktuell etter 2. verdenskrig. Men det finnes også tegn som peker i andre retninger. For det første blir folkeavstemning stadig nevnt i sammenheng med to andre spørsmål, nemlig et eventuelt skille mellom kirke og stat og en eventuell overgang fra monarki til republikk. Det er vanskelig å si eventuelt når, om noensinne, disse sakene vil bli tatt opp til reell politisk avgjørelse. Men dersom dette skulle skje, er det svært trolig at folkeavstemning vil bli avholdt, siden dette så ofte har blitt nevnt, og det gjør at man vanskelig kan gå tilbake på det når saken til slutt skal avgjøres. Disse sakene har dessuten så stor betydning at politikerne trolig vil ønske å styrke avgjørelsens legitimitet gjennom en folkeavstemning. Det kan også godt tenkes at disse sakene vil innebære en indre splittelse av de største og toneangivende partiene, og at disse derfor vil ønske å dempe dette ved å la folket få uttale seg. Monarkiet ble også i sin tid innført ved en folkeavstemning, og det vil derfor trolig være vanskelig å avskaffe det uten en ny folkeavstemning. Endring av statsform og skille mellom stat og kirke innebærer flere endringer i Grunnloven og må derfor avgjøres med kvalifisert flertall av Stortinget. Dette gir opphav til egne problemstillinger som må drøftes.

Dersom Norge skulle bli medlem av EU kan dette også bety en rekke nye folkeavstemninger. Mange av medlemslandene har avholdt flere folkeavstemninger om saker tilknyttet dypere integrasjon i EU. Noen land, slik som Danmark og Irland, må avholde folkeavstemning i slike saker på grunn av grunnlovsregler, andre har avholdt frivillige folkeavstemninger, slik Sverige gjorde om Euro høsten 2003. Det synes derfor å ha blitt skapt en presedens i de skandinaviske landene for å la folket få uttale seg om avgjørende skritt i EU. Norge kan vanskelig tenkes å forbli helt upåvirket av dette ved et eventuelt medlemskap. Dersom våre naboland vil legge en sak angående europeisk integrasjon ut til folkeavstemning, må det trolig påregnes en viss smitteeffekt og et krav om folkeavstemning om saken også i Norge.

Fordi det er trolig at det vil bli avholdt flere folkeavstemninger i årene fremover taler mye for at det bør utformes klarere regler for folkeavstemninger i den norske Grunnloven, både for når man skal kunne sette i gang folkeavstemninger, og hvordan et folkeavstemningsresultat skal vektes. I dag kan Stortinget vedta at folkeavstemning skal avholdes i hvilken som helst sak som ligger under deres myndighetsområde, også slike som tidligere er nevnt at bør unntas. Dette har så langt ført til en beskjeden bruk. Trolig kan dette skyldes at folkeavstemninger i dag blant annet må vedtas med vanlig flertall, og som tidligere vist er det stort sett opposisjonspartier i mindretall som ønsker flere folkeavstemninger. Men dette kan endre seg fremover. Det er en økende tendens i bruk av folkeavstemninger på verdensbasis, og også flere politiske aktører i Norge stiller seg positive til økt bruk.

Folkeavstemningene som har blitt avholdt til nå har stort sett blitt utløst på bakgrunn av mer taktiske hensyn enn et grunnleggende ønske om folkelig deltakelse. Folkeavstemningene om alkohol og EU var stort sett diktert ut fra sakstaktiske og partitaktiske motiver, altså et siste halmstrå for et eventuelt tapende mindretall og som meklingsinstrument mellom stridende fløyer i det største partiet (Bjørklund 1997:98-99). Folkeavstemninger har også potensiale, selv om dette ikke er så utbredt, til å brukes av politikerne som et instrument for å fraskrive seg ansvaret for vanskelige avgjørelser. Dette må tas med i betraktning som et argument for å hjemle klare regler for bruk av folkeavstemninger i det norske politiske system, og det må også legges vekt på dette ved utformingen av slike regler.

Det virker i dag å være bred enighet om at det bør være Stortinget som skal sitte på myndigheten til å sette i gang folkeavstemninger, men også folkeinitiativ har igjen blitt satt på dagsordenen. Utformingen av eventuelt nye regler for folkeavstemninger vil ha stor betydning for antallet fremtidige folkeavstemninger. Grunnloven er en form for selvbinding, i og med at denne har fått en større beskyttelse mot endringer enn vanlige lover, siden det kreves mellomliggende valg og 2/3 flertall for endringer. Grunnlovsendringer har da både elementer av utsettelse og kvalifisert flertall, som er to av flere fremgangsmåter som kan benyttes for å gi slike regler ekstra beskyttelse. Folkeavstemninger kan også benyttes på denne måten, som i Danmark og Irland (Elster 2000:101,103). Elster snakker om selvbinding i forhold til konstitusjonelle regler, og bruker bildet av Odyssevs som binder seg selv til masten, og gir mannskapet kommando

om ikke å lytte til hans ordrer mens han er fortryllet av sirenenes sang, for å illustrere dette (Elster 2000:88). Det er to farer som taler for at man trenger elementer av selvbinding i grunnloven, nemlig en svært engasjert folkeopinion og representanter opptatt av egeninteresse (Elster 2000:130).

Dette er det også mulig å overføre til spørsmålet om folkeavstemninger. Ved utformingen av regler bør det tas hensyn til at nettopp disse to tingene kan være utslagsgivende for en folkeavstemning, og at dette kan føre til uønskede resultater. Trolig er ikke faren stor for at man skal få folkeavstemninger med mulige store skadelige konsekvenser, men dette er likevel ikke til hinder for at man søker å minimere muligheten for at dette skal skje. Dette kan man gjøre ved å innføre et element av selvbinding, for eksempel at reglene utformes slik at det kreves et vedtak med kvalifisert flertall i Stortinget for å sette i gang en bindende folkeavstemning. Valglovutvalget av 1997 utformet flere forslag angående folkeavstemninger som ble lagt frem for Stortinget. Ett av forslagene innebar at Stortinget med 2/3 flertall skulle kunne vedta å avholde en bindende folkeavstemning i saker av *særdeles stor Vigtighet*. Det samme ble foreslått for avgjørelser etter §93 (Dok.nr.12 1999-2000:21-22). Disse forslagene ble forkastet uten drøftelse av Stortinget, men de hadde fortjent en grundigere debatt, og kan innebære en løsning på prosedyreproblematikken som hefter ved dagens ordning.

Et slikt element av selvbinding vil også trolig bidra til å holde antallet folkeavstemninger på et lavt nivå. Det er også mulig å unnta visse saker fra folkeavstemninger, og slike unntaksregler finnes det eksempel på fra andre land, blant annet i den danske grunnlovens §42. Så lenge Stortinget i flertall sitter på initiativet er det også større sannsynlighet for at antallet folkeavstemninger vil holde seg på et lavt nivå, enn dersom man åpner for direkte folkeinitiativ. Det er i tillegg også mulig å regelfeste faste krav til oppmøte for at en folkeavstemning skal kunne anses som bindende. Dersom oppmøtekravet ikke nås står de folkevalgte da fritt til å vurdere resultatet. Men hvor fritt disse egentlig står til å se bort fra et flertall, selv om oppmøtet har vært lavt, er en helt annen sak, og må ses i sammenheng med tidligere drøftinger. Krav til oppmøte gir også som nevnt status quo ekstra beskyttelse.

Det har blitt skrevet noe om rådgivende folkeavstemninger også i den internasjonale faglitteraturen, selv om slike stort sett kun har blitt avholdt i de nordiske landene. For det første har det blitt vist til at det har forekommet svært få tilfeller av

folkeavstemninger som formelt kun er rådgivende i europeisk kontekst. De aller fleste har vært formelt bindende, og de fleste formelt rådgivende folkeavstemningene har blitt behandlet som reelt bindende for styresmaktene. Samtidig har bindende avstemninger i noen tilfeller åpnet for parlamentarisk manøvrering rundt resultatet i etterkant, som for eksempel i Italia. (Uleri, Gallagher og Uleri 1996:7). Rådgivende folkeavstemninger får også heller lite støtte i litteraturen, hvor blant annet en reell rådgivende folkeavstemning hvor politikerne faktisk innehar friheten til å se bort fra resultatet, karakteriseres som kun en kostbar meningsmåling, hvor folket ikke i samme grad vil bli oppfordret til å stemme eller ta ansvar for sin stemmegivning. Det vises også til at det vil kunne bli alvorlige virkninger dersom et parlament skulle velge å se bort fra et resultat av en folkeavstemning i en viktig sak. En av forfatterne på feltet har derfor kommet til konklusjonen at; "If a referendum is to be held at all, there seems no good reason why its results should not be binding" (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:246-247).

De norske folkeavstemningene kan ikke karakteriseres som kostbare meningsmålinger, selv om de formelt kun har vært rådgivende. For det første har velgerne oppfattet dem som bindende, og tatt valget alvorlig. En annen sak er at det uansett er vanskelig å sammenligne en folkeavstemning med en vanlig meningsmåling. Dette fordi de svarene velgerne gir gjennom en spørreundersøkelse om sin stemmegivning ved en hypotetisk folkeavstemning, kan være noe ganske annet enn det de faktisk stemmer ved en reell folkeavstemning. Valgkampen kan her gjøre utslag. Folkeavstemninger i Irland eksemplifiserer dette. Her har opinionen gjort et skifte i konservativ retning i flere folkeavstemninger. Meningsmålinger tatt opp to måneder før folkeavstemningen om skilsmisse i 1986 viste et flertall for liberalisering, men dette endret seg dess nærmere valgdagen man kom (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:96-97). Sluttresultatet ble at kun 36,5% stemte for, mens 63,5 stemte mot (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:90). Fire måneder etter ble det igjen tatt opp meningsmålinger i saken, hvor det nok en gang var et flertall for en liberalisering av denne loven. Meningsmålingsresultater knyttet til en hypotetisk folkeavstemning må derfor tolkes med varsomhet (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:98-99). Trolig ville dette stilt seg noe annerledes dersom styresmaktene flere ganger tidligere har valgt å se bort fra et folkeavstemningsresultat, og folket derfor var seg bevisste at resultatet ikke nødvendigvis ville bli tatt til følge. Dette kan gjøre at folket i mindre grad vil komme til engasjere seg i

saken og følge med på en eventuell valgkamp, og derfor også i mindre grad føle et ansvar for sin stemmegivning. I så tilfelle er sammenligningen med en kostbar og omfattende meningsmåling mer i samsvar med realitetene.

Men de rådgivende folkeavstemninger har heller ikke blitt totalt forkastet i faglitteraturen. I drøftinger rundt folkeavstemningsreglene i USA har det blitt tatt opp om ikke rådgivende folkeavstemninger er en bedre måte å ta folket med i lovgivningsprosessen enn de eksisterende ordningene. De europeiske rådgivende folkeavstemningene dras da frem som eksempler, men det scenariet som skisseres er annerledes enn de rådgivende folkeavstemningene vi kjenner. I stedet tas det til orde for; “putting simple questions before the public, and sometimes even multiple-response questions, thereby encouraging voters to offer general policy guidance and communicate the direction and intensity of their preferences. The function of drafting and deciding on specific laws, however, would be left to the legislature” (Cronin 1989:240). I Norge har velgerne til nå blitt bedt om å ta stilling til en avgrenset enkeltsak ved å svare ja eller nei, ikke bestemme retning på større politikkområder.

Den skisserte ordningen kan være en løsning på problemene knyttet til både bindende og rådgivende folkeavstemninger slik de praktiseres i dag. En slik avstemning vil kunne stimulere den offentlige debatten og vekke velgernes interesse, men også her har man problemet med at en majoritet vil øve stort press på styresmaktene til strengt å følge resultatet av folkeavstemningen. Et annet problem er at en slik folkeavstemning antakeligvis ikke vil bli avholdt i annet enn i de største, vanskeligste og mest avgjørende politiske sakene og politikkområdene, for ellers vil det trolig ikke være større poeng i å sette i gang et så stort apparat. Valglovutvalget av 1997 mente som nevnt at saker av mer prinsipiell karakter er de som minst egner seg for folkeavstemninger, siden disse sakene har størst konsekvenser for totalstyringen av samfunnet (NOU 2001:3:202).

Siden det er trolig at det vil bli avholdt flere folkeavstemninger i Norge i årene som kommer, og disse oppfattes som bindende av velgerne, er det mye som taler for å gjøre noe med reglene på området. En innføring av regler med et element av selvbinding, som for eksempel krav om vedtak med kvalifisert flertall for å sette i gang en bindende folkeavstemning, slik Valglovutvalget av 1997 foreslo, vil trolig holde antallet folkeavstemninger på et fortsatt lavt nivå. Utvalgets forslag hadde derfor fortjent en realitetsbehandling av Stortinget.

4.4.6 Problemstillinger knyttet til Grunnlovens §§93 og 112

Det har i en rekke sammenhenger blitt påpekt at det er problemer knyttet til det å la folket avgjøre en sak med rent flertall som etter Grunnloven skal avgjøres av Stortinget med kvalifisert flertall. Dette var blant annet en del av prosedyredeebatten i 1994. Flertallet på Stortinget sa de ville følge selv et knapt flertall folket, selv om et vedtak om EU-medlemskap ville kreve et kvalifisert flertall på Stortinget. De samme problemstillingene vil også dukke opp ved eventuelle folkeavstemninger om statskirkeordning og monarki, siden begge deler innebærer betyr endringer av Grunnloven. Endringer gjennom §§93 og 112 betyr ofte vidtgående forandringer av den bestående orden, siden det dreier seg om de grunnleggende reglene for hvordan landet skal styres. Disse krever derfor en større grad av enighet enn vanlige lovvedtak, siden man ønsker å unngå at slike beslutninger virker splittende på enheten og undergraver følelsen av fellesskap (Sejersted, Rommetvedt 1994:18). Problemer vil oppstå dersom det blir et knapt flertall for endring, noe som kan føre til stor splittelse. Samtidig kan det oppstå store politiske problemer dersom et flertall ikke blir fulgt opp. Det blir da et spørsmål om man i slike folkeavstemninger også må kunne kreve et kvalifisert flertall blant velgerne før Stortinget skal ta resultatet til følge.

I flere land avgjøres grunnlovsendringer gjennom folkeavstemning. Disse er bindende og rent flertall avgjør, selv om det ofte stilles krav til oppmøteprosent. Sveits har krav om flertall både i folket og blant kantonene for at grunnloven skal kunne endres (Kobach, Butler og Ranney 1994:103). Blant de landene som praktiserer folkeavstemninger ved grunnlovsendringer er det ikke vanlig å stille krav om at et kvalifisert flertall blant velgerne må stemme for endring for at dette skal inntreffe. Danmark har ikke endret sin grunnlov siden 1953, da den nye grunnloven ble vedtatt gjennom en folkeavstemning. Endringer av grunnloven kan kun skje dersom et flertall har stemt for. Et tilleggskrav er at 40% av de fremmøtte har stemt for (Bjørklund 1997:90-91). Den danske grunnloven blir sett på som svært vanskelig å endre på grunn av denne regelen.

Den norske Grunnloven, derimot, blir stadig endret, selv om det også her en satt en høy terskel for endring. Men det kan se ut som om kvalifisert flertall utgjør en lavere terskel for forandringer enn folkeavstemninger. Det kan være flere grunner til dette. Folkeavstemninger er tidkrevende, kostbare og store affærer og det kan hende at man

derfor kvier seg for å sette i gang slike, kun for å få gjennomført mindre endringer. Frykt for nederlag og lavt oppmøte skal heller ikke undervurderes. Irland og Sveits har også obligatoriske folkeavstemninger ved grunnlovsendringer (Bogdanor, Butler og Ranney 1994:26-27). I Sveits har det blitt gjennomført en rekke grunnlovsavstemninger og suksessraten frem til 1993 er hele 72,7% (Kobach, Butler og Ranney 1994:130). I Irland er suksessraten ganske annerledes, men her har mange av de foreslåtte grunnlovsendringene dreid seg om moralspørsmål, og her har som vist stemningen for endring vært liten (Gallagher, Gallagher og Uleri 1996:90).

I sammenheng med selvbindingsstrategier så er det viktig å påpeke at de landene som har valgt folkeavstemning, bruker dette i stedet for kvalifisert flertall. Mye av prosedyredebatten i 1994 dreide seg om begge deler skulle kunne kreves, et kvalifisert flertall i folket og deretter et vedtak med kvalifisert flertall på Stortinget. Nå ville det nok være uproblematisk å oppnå et kvalifisert flertall på Stortinget etter at et kvalifisert flertall i folket var oppnådd, men dette er likevel et krav det er vanskelig å finne eksempler på andre steder. Det er i stedet tydelig at tanken ellers har vært at en folkeavstemning i utgangspunktet favoriserer status quo, og at dette dermed utgjør et sterkt nok element av konstitusjonell treghet.

§93 i Grunnloven krever et større flertall enn §112, noe som kan brukes som et argument for at det derfor også må kreves et større flertall i en folkeavstemning i slike saker. Grunnlaget for at det kvalifiserte flertallet ble satt så høyt var at overføring av suverenitet til en internasjonal organisasjon er å betrakte som en grunnlovsendring. Grunnlovsendringer krever et mellomliggende valg før de kan vedtas, men siden det kan være uheldig å måtte vente i fem år med å melde Norge inn i en overnasjonal organisasjon ble det laget en grunnlovshjemmel uten elementet av utsettelse. I stedet ble kravet til kvalifisert flertall skjerpet (Hylland, Rasch og Midgaard 1994:199). En folkeavstemning i tilknytning til en eventuell suverenitetsavståelse etter §93 vil bety at velgerne får si sin mening i en mye større grad enn etter §112. Hvilende grunnlovsforslag blir sjelden tema i stortingsvalgkampene. Det mellomliggende valget er derfor som oftest ikke å anse som annet enn en formalitet. En folkeavstemning vil også ha en viss utsettende virkning, siden den tar tid å forberede og gjennomføre. I tillegg skal det settes av rimelig tid til valgkamp. Men utsettelsen vil likevel bli kortere enn ved bruk av §112. Dagens ordning åpner som vist opp for tolkninger om at det skal kunne

kreves kvalifisert flertall både blant folk og blant stortingsrepresentanter ved folkeavstemninger om suverenitetsavståelse og grunnlovsendringer. I følge *vetospiller teorien* vil dette gjøre endringer i status quo svært vanskelig. Vanskeligere enn det de nevnte grunnlovshjemlene i utgangspunktet foreskriver. Vetospiller teorien tar utgangspunkt i at det i et land er en rekke aktører hvis samtykke behøves for å endre lovene. Ettersom antallet aktører og den ideologiske avstanden mellom dem øker, blir signifikante endringer i status quo vanskeligere å få til, og den politiske stabiliteten øker. Åpning for folkeavstemninger introduserer nok en vetospiller i hvert land, nemlig velgerne (Hug og Tsebelis 2002:4).

Hensynene bak bestemmelsene om kvalifisert flertall i de nevnte grunnlovshjemlene, nemlig å beskytte status quo, ser ut til å være ivaretatt dersom folkeavstemning avholdes i en sak som går inn under disse hjemlene, og resultatet av denne blir bindende kun ved simpelt flertall i folket. Krav om kvalifisert flertall både blant velgere og stortingsrepresentanter vil kunne gjøre det nesten umulig å endre status quo, selv om sannsynligheten som nevnt er høy for at stortingsrepresentantene ville bøyd seg for et stort flertall i folket. Men dette er altså ikke juridisk påkrevd. Selv om det i utgangspunktet er ment å ta hensyn til et sterkt mindretall gjennom disse hjemlene, så skal disse heller ikke gis uforutsmessig stor makt. En mulig løsning på dette er at eventuelle nye regler utformes slik at den ene vedtaksformen utelukker bruk av andre, og at en sak enten vedtas med simpelt flertall av folket eller med kvalifisert flertall på Stortinget. Det er også som nevnt mulig å sette krav til at selve vedtaket om folkeavstemning må gjøres med kvalifisert flertall for å hindre unødig bruk, og sikre at det er bred oppslutning om at saken skal avgjøres på denne måten, slik Valglovutvalget av 1997 blant annet foreslo.

På bakgrunn av de drøftingene som har blitt gjort i dette kapittelet er det vanskelig å finne støtte for at forslaget som ble behandlet på Stortinget våren 2004, som innebar å gjøre rådgivende folkeavstemning obligatorisk ved bruk av §93, ville innebære noen løsning på de problemene som her har blitt skissert. Forslaget oppnådde riktignok et klart flertall på Stortinget, selv om det ikke var nok til å endre Grunnloven, men det betyr likevel ikke at dette er den best tenkbare løsningen. Selve forslaget kan i utgangspunktet kun se ut som en hjemling av allerede gjeldende praksis, men betyr faktisk en utvidelse, siden alle vedtak etter §93 tidligere ikke har blitt gjenstand for

folkeavstemninger. EØS-avtalen ble for eksempel vedtatt uten forutgående folkeavstemning. En vedtakelse av obligatoriske folkeavstemninger etter §93 vil derfor bringe noe helt nytt inn i det norske politiske systemet Grunnloven.

En obligatorisk folkeavstemning i tillegg til krav om kvalifisert flertall på Stortinget kan også gjøre endringer enda vanskeligere enn det som det i utgangspunktet var ment. Her var det i utgangspunktet kun en vetospiller, ved å tilføre en obligatorisk vetospiller til, nemlig folket, blir terskelen for endring mye høyere. Mindretallet gis etter dette forslaget mye større makt enn det de i utgangspunktet var tiltenkt. Det er allment godtatt at status quo skal favoriseres ved grunnlovsendringer, men kun til et visst punkt. Reglene omkring folkeavstemninger i saker som er hjemlet i §§93 eller 112 bør derfor avklares bedre enn i dag. Hvis det er ønske om å forsterke vernet av status quo i visse saker bør det gis klart uttrykk for dette også i grunnlovshjemmelen. Dersom det i stedet er ønske om å opprettholde hensynene som lå bak da reglene ble utformet, men samtidig være åpen for at det i visse tilfeller kan benyttes folkeavstemning i slike saker, bør reglene for dette også avklares, slik at status quo ikke gis et større fortrinn enn opprinnelig tiltenkt.

Til slutt virker det lite trolig at prosedyredebatten får noen ende på bakgrunn av dette forslaget. Det hersker fremdeles uenighet om hvordan man skal tolke et eventuelt resultat i en fremtidig rådgivende folkeavstemning, og dette forslaget gir ingen definitiv løsning på den debatten. Selv om forslaget skulle bli vedtatt, vil nok likevel de fleste partiene gå inn for at avstemningen skal anses som bindende, og være uenige med dem som eventuelt går i prinsipielt forsvar for den strengt juridiske tolkningen. Forslagsstillerne mener også at dette forslaget innebærer en løsning på legitimitetsproblemene som kan oppstå dersom et folkeflertall ikke blir fulgt opp av Stortinget. Sannsynligheten for dette virker ikke særlig høy. Selv om rådgivende folkeavstemninger eksplisitt hjemles, vil nok velgerne likevel trolig oppfatte avstemningen som bindende, og se med misnøye på politikerne dersom de setter til side et flertallsresultat. Det er derfor vanskelig å se at noe annet enn en endelig klargjøring av vektingsprosedyrene gjennom en innføring av regler for bindende folkeavstemninger, om enn med de sterke begrensningene som allerede er drøftet, vil kunne gi en endelig løsning på den stadig pågående prosedyredebatten.

5. Oppsummering og konklusjoner

Med utgangspunkt i mer enn 100 år med politisk debatt omkring folkeavstemninger, har det her blitt drøftet om bindende folkeavstemninger bør innføres i det norske politiske system. Bakgrunnen for dette har vært prosedyredebuttene som har oppstått i tilknytning til den gjeldende ordningen med folkeavstemninger, hvor det har vært til dels stor uenighet omkring vektingen av resultatet, siden avstemningen formelt kun er rådgivende. Denne uenigheten kan føre til politisk krise og legitimitetsproblemer, dersom Stortinget skulle velge å se bort fra et eventuelt velgerflertall.

Analyseringen av problemstillingen har først og fremst tatt utgangspunkt i grunnlovsforslag som har blitt fremmet, og i politisk argumentasjon i tilknytning til disse. Dette viste seg å være et svært omfattende tema, og det har vært vanskelig å yte empirien full rettferdighet. Det aller første forslaget om å hjemle folkeavstemninger ble fremmet i 1892, og etter det har det blitt fremmet ett eller flere forslag i nesten hver eneste stortingsperiode. Kun to lengre opphold har blitt observert, ett på slutten av 1920- og begynnelsen av 1930-tallet og ett på 1970-tallet. Forslagene som har blitt lagt frem har til dels vært svært forskjellige. Variasjonen var størst i den første perioden. I disse årene ble det stort sett bare fremmet forslag om å hjemle bindende folkeavstemninger. Kun forslagene utarbeidet av Valgordningskommisjonen av 1917 inneholdt også alternativer for rådgivende folkeavstemninger. Mange av fremleggene på denne tiden inneholdt også alternativer som åpnet for folkeinitiativ, og flere ganger ble det fremmet forslag om obligatoriske bindende folkeavstemninger ved grunnlovsendringer.

I perioden etter 2. verdenskrig ble det med et par unntak kun fremmet grunnlovsforslag om rådgivende folkeavstemninger, hvor et mindretall på Stortinget ble tillagt kompetanse til å fatte slike vedtak. Under den siste perioden har det stort sett bare blitt fremmet forslag som i likhet med perioden før gir et mindretall kompetanse til å vedta folkeavstemninger, men disse folkeavstemningene skal være bindende. De fleste forslagene etter krigen har inneholdt regler om at visse typer saker skal unntas folkeavstemninger. I tillegg har det i den siste perioden blitt fremmet flere grunnlovsforslag i tilknytning til Grunnlovens §93.

Ingen av forslagene har ført frem til en grunnlovsendring, men i mange av avstemningene har Stortinget vært splittet omtrent på midten, særlig gjaldt dette de to

første periodene. I den siste perioden har det kun med noen svært få unntak vært Frp som alene har gått inn for å hjemle regler for folkeavstemninger. To ganger har forslag oppnådd simpelt flertall på Stortinget, nemlig det siste forslaget fremmet i den andre perioden, og ett forslag debattert våren 2004. Partistandpunktene har vært i stadig endring i alle tre periodene, og det er kun Frp og SV som må kunne sies å ha fremmet de samme synspunktene hele veien. Men begge disse partiene er av nyere dato, og ingen har ennå vært i Regjering.

Det har blitt fremmet svært mange forskjellige argumenter i den norske debatten omkring folkeavstemninger. Flere av stortingsdebattene har også vært svært lange, særlig var dette tilfelle i de to første periodene. De argumentene som det har blitt referert til her, er de som har blitt tillagt stor betydning gjennom lengre tidsrom, de som har vært viktigst i den siste perioden, og dessuten argumenter som kanskje ikke alltid har blitt tillagt like stor politisk vekt, men som likevel har blitt vurdert til å være av stor teoretisk interesse å drøfte videre. Argumentene det er referert til er for det første de som er knyttet til mer allmenne demokratiske prinsipper, og dessuten en god del forskjellige argumenter knyttet til det politiske systemet slik det har funnet sin form i Norge, altså som henviser til forskjellige aspekter ved det vårt representative demokrati. En god del argumenter har også dreid seg også om forholdet mellom velgere, politikere og de politiske partiene, blant annet forhold omkring valgoppmøte, ansvar og politisk kompetanse. Disse argumentene har fokus på folkeavstemningenes eventuelle konsekvenser. På dette området har det også fremkommet en rekke andre argumenter, blant annet har det blitt diskutert en del om noen saker bør unndras flertallets kontroll. Særlig har det her de siste årene blitt fokusert på minoritetsrettigheter. Det har også blitt referert til det synet som har fremkommet omkring rådgivende og bindende folkeavstemninger gjennom årene, og prosedyredebatten omkring vektingen av rådgivende folkeavstemninger. En debatt som kan spores helt tilbake til den folkeavstemningen om alkoholforbud i 1919.

Argumentasjonen i de norske debattene har vist seg å stort sett stemme overens med de argumentene som er drøftet i faglitteraturen. Likevel har det vært nødvendig å se med et kritisk blikk på argumentasjonsbruken, siden partistandpunktene har endret seg så mange ganger. Det viser seg at Opposisjon/posisjon-tesen gir en svært god forklaring på partistandpunktene til enhver tid, og at det derfor ikke er mulig å forklare standpunktene

ut fra partienes ideologiske ståsted. Det at standpunkt og argumentasjon så klart sammenfaller med aktørenes egeninteresse, gjør at argumentasjonen blir mindre troverdig og kan karakteriseres som skinnargumentasjon. Argumentene har derfor stort sett blitt drøftet løsrevet fra de politiske aktørene og disses ideologiske tilknytning.

De fleste argumentene har allerede fått en grundig generell behandling i annen litteratur om folkeavstemninger, mens noen i mindre grad er berørt sammenlignet med viktigheten de har blitt tillagt i de norske politiske debattene. Det har derfor blitt lagt mest vekt på å drøfte de argumentene som har blitt mindre kommentert i litteraturen, men blitt tillagt stor viktighet i de norske debattene. Dette gjelder særlig saker med moralske og rettighetspregede aspekter, herunder minoritetsrettigheter, og spesielle problemstillinger knyttet til rådgivende og bindende folkeavstemninger. Men for de aller fleste argumentene har distinksjonen mellom bindende eller rådgivende folkeavstemninger hatt liten eller ingen betydning. Snarere er det andre skiller som har blitt tillagt relevans, som for eksempel hvem som sitter på initiativet til å igangsette en folkeavstemning.

Ett avgjørende punkt ved drøftingen av mange av argumentene er om en innføring av regler for folkeavstemninger vil bety at dette brukes oftere. Troen på at regler nærmest automatisk vil bety en økning i antallet folkeavstemninger har gjennomsyret de norske debattene. Men som vist er det ikke nødvendigvis slik. Utformingen av reglene har mye å si for hvor mange folkeavstemninger som vil bli avholdt, og verken obligatoriske folkeavstemninger ved grunnlovsendringer eller folkeavstemninger tillagt et mindretall på Stortinget behøver bety noen større økning. Folkeinitiativ har derimot vist seg å bli benyttet ganske ofte i de landene som har åpnet for det, og en innføring av slike regler vil derfor kunne øke antallet folkeavstemninger som avholdes.

Det har svært ofte blitt hevdet i debattene at folkeavstemninger ikke lar seg kombinere med det representative demokratiet. Denne påstanden kunne også tilbakevises, siden alle land som har regler for folkeavstemninger, også Sveits, i utgangspunktet er representative demokratier. På den andre siden virker det som om visse typer folkeavstemningsregler kan få stor innvirkning på det politiske systemet. Den mest iøynefallende virkningen er at politikken blir mer konsensusorientert, i og med at den alltid tilstedeværende trusselen om folkeavstemning gjør at det søkes brede

kompromisser. Dette har sine gode og dårlige sider. Kompromisser i et demokrati er i utgangspunktet en god ting, men går det for langt kan det føre til lavere legitimitet for både vedtakene og systemet. Folkeavstemninger kan også skape problemer i forhold til parlamentarismen siden oppløsningsrett aldri har blitt innført i Norge. Dette kan skape en fastlåst situasjon dersom en Regjering går av etter en folkeavstemning, uten at det er parlamentarisk grunnlag for en ny. Men folkeavstemninger kan også bli brukt for å løse en fastlåst parlamentarisk situasjon. Det finnes også eksempel på at Regjeringen har blitt sittende etter et tap i en folkeavstemning.

Når det gjelder folkeavstemningenes mulighet til å øke legitimiteten til enkeltvedtak og det politiske systemet var også konklusjonene uklare. Folkeavstemningenes bidrag til økt legitimitet avhenger sterkt av antallet folkeavstemninger som avholdes. Blir det for mange, ser tendensene ut til å være at valgoppslutningen blir lav, og dermed blir også legitimiteten til den enkelte avgjørelsen lav. Samtidig kan folkeavstemninger i enkelte saker stimulere det folkelige engasjementet og den politiske interessen, men ikke alltid med varig virkning. Det kan derfor ikke konkluderes med at flere folkeavstemninger er ensbetydende med økt folkelig interesse for politikk.

Ved drøftingen av argumentasjon omkring politikernes og velgernes evne til å fatte gode beslutninger var det heller ikke mulig å trekke noen krystallklare slutninger. For det første er det i det hele tatt vanskelig å vurdere hva som er en god eller dårlig beslutning. Politikerne har i utgangspunktet bedre tid og større muligheter til å sette seg inn i sakene enn den jevne velger, men velgerne må også anses å være rimelig opplyste. Graden av opplysning så igjen ut til å variere med antallet folkeavstemninger. Det er også slik at dersom man anser at velgerne er kompetente nok til å velge representanter ved vanlige valg, må de også anses som kompetente til å fatte enkeltavgjørelser. Undersøkelser viste samtidig at velgerne ofte er mer skeptiske til endringer enn sine representanter, noe som i enkelte tilfeller kan virke negativt. Når det gjelder ansvarsaspektet, så kan politikere i visse tilfeller bli fristet til å skyve ansvaret for en avgjørelse over på velgerne, slik at ingen i realiteten lenger har ansvaret. En større ansvarliggjøring av velgerne gjennom folkeavstemninger henger igjen sammen med antallet folkeavstemninger som avholdes. Folkeavstemninger kan også brukes for å trekke politikere til ansvar, noe som særlig vil være tilfelle der folket får muligheten til å

overprøve allerede fattede vedtak.

Folkeavstemninger i moralske og rettighetspregede spørsmål har det blitt lagt stor vekt på å drøfte. Det ble her tatt utgangspunkt i at det finnes et objektivt sett med rettigheter som er ukrenkelige, og i sammenheng med dette også vist at alle disse rettighetene ikke nødvendigvis eksisterer i dagens system. Det at moral og rettighetsspørsmål må unntas fra folkeavstemninger har vært ett av motstandernes sterkeste argumenter de siste årene. Samtidig er slike tema blant dem det arrangeres flest folkeavstemninger om på verdensbasis. Ut fra erfaringene ser det ikke ut til å være noen stor fare for at rettighetene til minoriteter innskrenkes ved slike avstemninger. Derimot er det mye som tyder på det kan være vanskelig å få gjennomslag for en utvidelse av rettigheter ved bruk av folkeavstemninger, og at i slike saker er gjerne representantene mer liberale enn velgerne, og derfor går foran og leder. Selv om en folkeavstemning i en slik sak, som gjerne også fører til opphetet debatt, kan føre til at avgjørelsen får økt legitimitet hos folk flest, kan virkningen bli den helt motsatte hos den minoriteten den eventuelt rammer. Mye taler derfor for at slike saker, som kun rammer minoritetsgrupper, bør forbeholdes avgjørelser innenfor det representative system. Det har i debattene blitt trukket et skarpt skille mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger i forhold til slike saker, men reelt sett ser dette ut til å ha mindre for seg. Mye taler derfor heller for at slike unntak også bør klargjøres i forhold til dagens praksis med rådgivende folkeavstemninger.

Til slutt ble eventuelle forskjeller mellom bindende og rådgivende folkeavstemninger, og prosedyredebatten som har oppstått omkring vektingen av de rådgivende folkeavstemningene diskutert. Denne debatten ser også ut til å være preget av skinnargumentasjon og inkonsistens. Egeninteressen synes å styre standpunktene i prosedyredebatten, og standpunktene i denne er ofte inkonsistente med dem som blir hevdet i debattene omkring grunnlovsforslag. Det kan også stilles spørsmålstegn ved om de rådgivende folkeavstemningene i realiteten eksisterer, siden både flertallet blant representantene, og i særdeleshet flertallet blant velgerne, oppfatter dem som faktisk bindende. Store legitimitetsproblemer vil derfor kunne oppstå dersom Stortinget velger å se bort fra velgernes flertall, det var også flere normative argumenter taler for at folkets flertall bør følges. De argumentene som brukes for at en rådgivende folkeavstemning også i realiteten skal oppfattes som reelt rådgivende, taler heller for at den gjeldende

saken ikke egner seg for en folkeavstemning. Dersom sterke mindretallsinteresser skal ivaretas, egner saken seg heller for avgjørelse helt og holdent innenfor det representative system. Mye taler derfor for at prosedyredebatten bør avklares ved å innføre restriktive regler som åpner for bruk av bindende folkeavstemninger i noen saker.

Problemstillingene som oppstår ved bruk av folkeavstemninger i saker som må avgjøres med kvalifisert flertall på Stortinget har blitt vurdert gjennom å se på hensynene som ligger bak reglene, nemlig at status quo skal favoriseres. Det ser ut til at en folkeavstemning i seg selv også fungerer på denne måten. Ved å kreve kvalifisert flertall både blant velgerne og blant representantene vil status quo gis en mye sterkere beskyttelse enn det som var ment, og det som er heldig.

Det har ved gjennomgangen kommet tydelig frem at den politiske debatten ofte foregår på feil premisser, og at argumentasjonen gjerne har liten rot i virkeligheten. Aktørenes egeninteresse ser ut til å være førende i debatten, og det kan derfor virke som om det er lite sannsynlig at man får en endelig løsning på prosedyredebatten med det første, selv om dette er mulig ved å hjemle restriktive regler som åpner for bindende folkeavstemninger i visse tilfeller. Dersom det hjemles unntak for saker som ikke bør avgjøres gjennom folkeavstemninger, og i tillegg er satt en høy terskel før folkeavstemninger kan igangsettes, som for eksempel vedtak med kvalifisert flertall i Stortinget, er det liten sannsynlighet for at reglene vil få noen større konsekvenser for det norske politiske systemet. De potensielle negative følgene som skjuler seg i dagens praksis er på den annen side store, siden det å se bort fra et flertall i en rådgivende folkeavstemning vil kunne føre til store legitimitetsproblemer.

Drøftingen av denne problemstillingen kan ses som del av en større sammenheng av konstitusjonelle spørsmål. Det finnes her en rekke saker som stadig debatteres. Grunnloven, slik den står i dag, er uthulet av konstitusjonell sedvanerett, som for eksempel parlamentarismen, og inneholder flere sovende hjemler, men noen fullstendig grunnlovsrevisjon ser ikke ut til å skje med det første. Mange saker har blitt debattert i svært mange år, uten at det har blitt enighet om noen endelig løsning. Folkeavstemninger er ett slikt spørsmål, oppløsningsrett ett annet. Disse to sakene har mange likhetstrekk, og har i mange tilfeller også blitt debattert samlet. Det ville vært mulig å drøfte en lignende problemstilling ved dette spørsmålet, men hvilke konklusjoner man da kunne kommet frem til, skal det ikke spekuleres i her.

Kildeliste

- Andenæs, Johs. (1994). *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Tano.
- Bjørklund, Tor (1974). *Folkeavstemning i norsk politikk – Taktikk og prinsipper*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Bjørklund, Tor (1997). *Om folkeavstemninger. Norge og Norden 1905-1994*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bogdanor, Vernon (1994). “Western Europe”, kap.3 i David Butler og Austin Ranney (red): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Blackwell Publishers Inc.
- Budge, Ian (2001). “Theory and Measurement of Party Policy Positions”, kap.3 i I. Budge, H. D. Klingemann, A. Volkens, J. Bara og E. Tanenbaum (red): *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Butler, David og Austin Ranney (1994). “Practice”, kap.1 i David Butler og Austin Ranney (red): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Butler, David og Austin Ranney (1994). “Theory”, kap.2 i David Butler og Austin Ranney (red): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Cronin, Thomas E. (1989). *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. USA: Harvard University Press.
- Dahl, Ottar (1997). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Den parlamentariske valgordningskommisjon (1924): *Innstilling VII B. Folkeavstemning*.
- Den parlamentariske valgordningskommisjon (1952): *Oppføringsrett og folkerøsting (referendum). Innstilling III*. Oslo: A/S Gjengangerens Trykkeri.
- Den parlamentariske valgordningsnevnd (1932): *Innstilling om oppløsningsrett og folkeavstemning (Innstilling III)*. Oslo: O. Fredr. Arnesens bok- og akcidenstrykkeri.
- Elster, Jon (1992). “Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikativ atferd”, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bind 33: 115-132
- Elster, Jon (2000). *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (1994). “Folkeavstemning, jus og moral”, kap. 3 i Hilmar Rommetvedt (red): *Folkeavstemningen, folket og de folkevalgte. Åtte innlegg i debatten om EU-avstemningen*. Bergen: LOS-senteret. LOS-senter Notat 9434

- Furre, Berge (1996). *Norsk historie 1905-1990. Vårt hundreår*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Gallagher, Michael (1996). "Conclusion", kap.14 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Gallagher, Michael (1996). "Ireland: the referendum as a conservative device?", kap.1 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Glendrange, Sølvi (2004). 'Stamceller, hasj og homoekteskap'. *Dagbladet* 3. november. [online]. – URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2004/11/03/413385.html>
- Hellevik, Ottar (1997). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holby, Helge (1958). *Representasjonsstyre eller folkestyre. Stortingsdebatten om folkeavstemning 1892-1932. Med tillegg 1932-1956*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Holsteyn, Joop van (1996). "The Netherlands: national debates and local experience", kap.8 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Hug, Simon og George Tsebelis (2002): *Veto Players and Referendums Around the World*. Workingpaper. [online]. - URL: <http://www.polisci.ucla.edu/tsebelis/>
- Hylland, Aanund (1995). "Konstitusjonell treghet. Bør noen saker være unndratt flertallets kontroll?", s. 185-208 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- ISF (1997): *Vi vil..! Norske partiprogrammer 1884-1997*. Bergen: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste
- Knutsen, Oddbjørn (2000a). *Religious Denomination*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, UiO.
- Knutsen, Oddbjørn (2000b). *Church Religiousity and Church Attendance*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, UiO.
- Kobach, Kris W. (1994). "Switzerland", kap.4 i David Butler og Austin Ranney (red): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Magleby, David B. (1994). "Direct Legislation in the American States", kap.7 i David Butler og Austin Ranney (red): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Malnes, Raino og Knut Midgaard (1996): *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgenstjerne, Bredo (1913). Utredning av spørsmålene om folkeavstemning, oppløsningsret og bostedsbaand. Kristiania: Det Mallingske Bogtrykkeri.
- Nilson, Sten Sparre (1995). "Folkeavstemninger i Norden", s. 116-138 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget

-
- Nordby, Trond (2000). *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2001:3. *Velgere, valgordning, valgte*.
- Rasch, Bjørn Erik (1994). "Hvor stort må folkeflertallet være?", kap. 4 i Hilmar Rommetvedt (red): *Folkeavstemningen, folket og de folkevalgte. Åtte innlegg i debatten om EU-avstemningen*. Bergen: LOS-senteret. LOS-senter Notat 9434
- Rasch, Bjørn Erik (1995). "Representativt styre, flertallsdemokrati og folkeavstemninger", s. 69-94 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Ruin, Olof (1996). "Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues", kap.11 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Ryghaug, Marianne og Anders Todal Jenssen (1999). *Den store styrkeprøven. Om EU-avstemningen i norske politikk. Sluttrapport fra Folkeavstemningsprosjektet*. Trondheim: Tapir forlag.
- Sejersted, Francis (1994). "EU-avstemningen og det kvalifiserte flertall", kap. 5 i Hilmar Rommetvedt (red): *Folkeavstemningen, folket og de folkevalgte. Åtte innlegg i debatten om EU-avstemningen*. Bergen: LOS-senteret. LOS-senter Notat 9434
- Spence, Thomas (2004). "Nøler ikke med å blokkere ja-flertall". *Aftenposten* 8. mars. [online]. – URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article.jhtml?articleID=747702>
- St. meld. nr. 52 (1947): *Om oppløsningsrett og folkeavstemning (referendum)*.
- Stordrange, Bjørn (1991). *Folkeavstemninger: utredning*. Oslo: Stortinget
- Suksi, Markku (1993). *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Svensson, Palle (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeavstemninger i Danmark og andre europeiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Trechsel, Alexander H. og Anespeter Kriesi (1996). "Switzerland: the referendum and initiative as a centerpiece of the political system", kap.12 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996). "Introduction", kap.1 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996). "Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime", kap.7 i Michael Gallagher og Pier Vincenzo Uleri (red): *The Referendum Experience in Europe*. Great Britain: Macmillan Press LTD.
- Wyller, Thomas Chr. (1992). *Skal folket bestemme? Folkeavstemning som politisk prosess*. Oslo: Universitetsforlaget.

Appendiks 1 - Partiforkortelser

Ad - Arbeiderdemokratene

Ap - Det norske Arbeiderparti

Bp - Bondepartiet

Frp - Fremskrittspartiet

FV - Det Frisinnede Venstre

H - Høyre

KrF - Kristelig Folkeparti

NKP - Norges Kommunistiske Parti

NSA - Norges Socialdemokratiske Arbeiderparti

SF - Sosialistisk Folkeparti

Sp - Senterpartiet

SV - Sosialistisk Venstreparti

V - Venstre

LFF - Landsforbundet for Folkeavstemning

Appendiks 2 – Tabell over norske grunnlovsforslag

System		Fakultative folkeavstemninger		
		Aktør	Vanlige stortingsvedtak: §§ 75-80, 49, 81a, 82	Grunnlovs- endringer: § 112
Regjering	Bindende	124/ 70/ 1892 (K). 110/ 37/1898 (K). 80/ 39/ 00-01 (K).		
Storting		72/ 9,20/ 11. 51/ 5,17/ 14. 57/ 20/ 17. 35/ 16/ 20. 19/ 3, 18/ 23. 20/ 5/ 26. 20/2/ 48. 13/10/79-80. ¹ 10/ 9/83-84. ¹ 12/13/87-88. ¹ 12/11/91-92. ¹ 12/ 7/95-96. ¹ 12/ 7 ³ ,12/99-2000. ¹	81/ 33/ 08. 72/ 25/11. 51/ 20/ 14. 57/ 24/17. 35/19, 21/20. 19/21,22/23. 20/ 15/ 26. 23/2,15,16,17/35. 15/ 17/ 38. 20/ 23/ 48. 11/ 3/ 52.	12/ 13,14,15/91-92 (§ 93).
Folket		110/ 37/1898. 80/ 39/ 00-01. 77/ 11/ 05-06. 19/ 3/ 23. 20/ 5/ 26. 12/ 12/99-2000. ¹	110/ 46/1898. 77/ 11/ 05-06. 81/ 33/ 08. 72/ 25/ 11. 51/ 20/ 14. 57/ 24/ 17. 35/ 21/ 20. 19/ 22/ 23. 23/ 16/ 35. 11/ 3/ 52.	
Regjering		Rådgivende	20/ 7/ 48.	
Storting	19/ 3/ 23. 20/ 5/ 26. 20/ 2, 7/ 48. 11/ 3/ 52. 17/ 3/ 56. 13/ 9/ 59-60. 15/ 2, 15 ¹ /63-64. 13/ 4/ 79-80. 12/ 7/95-96. ² 12/ 12/99-2000. ²			
Folket	19/ 3/ 23. 20/ 5/ 26. 20/ 2/ 48. 11/ 3/ 52.			

Noter til tabellen:

- ¹⁾ Forslaget åpner også for folkeavstemning om grunnlovsendringer, men dette er ikke foreslått innført ved en endring av §112.
- ²⁾ Ikke rådgivende i utgangspunktet. Stortinget må vedta forslaget på nytt dersom det har fått flertallet mot seg i en folkeavstemning, for at det skal være gyldig.
- ³⁾ Forslaget inneholder ett alternativ som spesielt omhandler vedtak som skal fattes etter §93, men selve regelen er foreslått hjemlet i §82.

System	Obligatoriske folkeavstemninger		
	Vanlige stortingsvedtak: §§ 75-80, 49, 81a, 82	Grunnlovs- endringer: § 112	Andre saker
Bindende		110/ 38,45/ 1898 . 80/ 45/ 00-01 . 72/ 30,31/ 03-04 . 35/ 20/ 20 . ¹ 19/ 21/ 23 . ² 20/ 15/ 26 . ² 23/ 17/ 35 . ²	77/ 11/ 05-06 (§ 48).
Rådgivende			12/13/ 99-2000 (§93).

Noter til tabellen:

- ¹⁾ Obligatorisk folkeavstemning dersom grunnlovsforslag oppnår over halvparten av stemmene under voteringen i Stortinget, men ikke kvalifisert flertall (2/3). Oppnås kvalifisert flertall eller mindre enn 50% av stemmene, blir det ikke folkeavstemning.
- ²⁾ I utgangspunktet obligatorisk folkeavstemning, men Stortinget kan innen 48 timer etter vedtaket, med kvalifisert flertall (4/5 eller 2/3, alt etter situasjonen, også andre brøker foreslått), bestemme at folkeavstemning ikke skal finne sted.

Tabellene er en sterkt omarbeidet utgave av en tabell fra en bok av Markku Suksi (1993:31). Forslagene er inntegnet i tabellen på følgende måte;

Dokument nummer/Forslag nummer/År.

Appendiks 3 – Religiositet

Ved undersøkelser tidlig på 1970-tallet svarte 93% av innbyggerne i Irland og Italia at de tilhørte den katolske tro (Knutsen 2000a:4). I Vest-Europa har det blitt observert en prosess mot økende sekularisering, men dette har gjort lite utslag i de to nevnte landene dersom man måler religiositeten på denne måten (Knutsen 2000a:5). Tilbakegangen er kun i overkant av 2% mellom 1970 og 1997 i Italia og ca. 1 % i Irland (Knutsen 2000a:6-7).

Dersom man måler religiositet ut fra kirkegangshyppighet kommer derimot disse to landene forskjellig ut. Irene er de mest trofaste kirkegjengerne, hvor kjernegruppen som går i kirken en gang i uka eller mer utgjorde ca. 90% av befolkningen tidlig på 1970-tallet. På 1990-tallet hadde dette sunket til ca. 70%. I Italia var tallene en god del lavere, tidlig på 1970-tallet utgjorde kjernegruppen omtrent halvparten av den voksne befolkningen. Dette sank til ca. 35% på slutten av det samme tiåret, men har etter det holdt seg stabilt, og til og med økt litt, frem til 1990-tallet (Knutsen 2000b:2).

Nederland står frem som det landet med de mest sekulariserte innbyggerne i denne undersøkelsen rundt religiøs konfesjon (Knutsen 2000a:5). Dette landet er også svært liberalt på mange områder og har heller aldri hatt en landsomfattende folkeavstemning (Holsteyn, Gallagher og Uleri 1996:126).